

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johanna Montell 900224

Handledare: Johan Berlin

Examinator: Gregg Bucken-Knapp

Hyllvärmare eller levande styrdokument?

En studie om implementeringen av en regional avfallsplan

Förord

”En masteruppsats är det svåraste momentet ni kommer att ställas inför under er utbildning.”

-Patrik Zapata, Kursansvarig

Jag har fått det svart på vitt att detta uttalande inte är någon överdrift. Under arbetets gång har jag stött på svårigheter och hinder, både stora och lite mindre. Men att ha kommit över dessa har varit små segrar på vägen mot att färdigställa denna uppsats. Små segrar som givit mycket kunskap: kunskap och erfarenheter som inte går att få på annat sätt än genom att våga ta steget och påbörja en masteruppsats. Att våga möta de svårigheter som väntar. Att våga sätta sig själv på prov och att också våga färdigställa och presentera resultaten.

Jag är väldigt glad över att jag vågade ta detta första steg och att jag fortsatt gå hela vägen.

Jag har inte varit helt själv med att genomföra denna uppsats. Med detta sagt vill jag därför tacka min handledare Johan Berlin, vars engagemang och konstruktiva tankesätt och tips varit till stor hjälp.

Ett stort tack vill jag också rikta till Er tjänstemän som utan tvekan ställde upp på intervjuer och delade med er av era erfarenheter.

Ett varmt tack till min familj för att ni alltid tror på mig.

Tack David.

Abstract

Uppsatsens syfte är att jämföra hur kommuners avfallsdirektiv implementeras. Uppsatsen fokuseras kring implementering och på faktorer som kan ha påverkan på implementeringen. Studien har genomförts genom en jämförande studie där den gemensamma kommunala avfallsplanen, A2020, och implementeringen av densamma ligger till grund. Göteborgsregionens 13 kommuner (Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö) skall alla arbeta utifrån samma avfallsplan ”A2020 – avfallsplan för Göteborgsregionen” som fastställdes av Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) i september 2010. Ett urval på fyra av kommunerna gjordes och anställda inom avfallsområdet har intervjuats för att ge svar på hur A2020 implementeras i kommunerna. Utifrån den empiriska data som intervjuerna givit har sedan skillnader i implementeringen av A2020 hittats samt förklaringar till varför implementeringen ser olika ut i kommunerna.

I studiet av tidigare forskning av implementering framkommer ett antal faktorer som påverkar implementering. Fem av dessa faktorer har i föreliggande studie valts ut och bildat uppsatsens analysram. De påverkande faktorer som valts ut är insatsens bakgrund, utförarna, kontroll, samarbete samt övrig omgivning. Guiden som använts vid intervjuerna är baserad på bland annat dessa faktorer.

Det insamlade empiriska materialet har analyserats utifrån denna analysram och de slutsatser som dragits utifrån analysen är att:

- Det finns skillnader i implementeringen av A2020 kommunerna emellan.
- Den starkast påverkande faktorn på implementeringen visar sig vara bakgrundsfaktorn, mer specifikt de berördas deltagande vid framställningen av A2020. I kommuner där närhet till framställningen av A2020 var mycket svag var också planen inte implementerad på tänkt sätt.
- Faktorn kontroll hade liten påverkan på implementeringen. Dock visar det sig att en annan faktor, samarbete, ersätter faktorn kontroll. Detta då det genom samarbete kommunerna emellan skapas tryck på att nå mål samt att kontroll av arbetet med A2020 sker inom detta samarbete.

Nyckelord: Implementering, avfallsplan, påverkande faktorer, kommun, A2020

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Problemdiskussion	3
1.3 Syfte och frågeställningar	4
1.4 Disposition	4
2. Tidigare forskning.....	6
2.1 Implementeringsområdet	6
2.2 Miljöområdet	8
2.3 Sammanställning av tidigare forskning	10
3. Teorigenomgång	12
3.1 Implementeringsteori	12
3.1.1 Implementeringsproblemet	13
3.1.2 Top-down, Bottom-up	13
3.1.3 Påverkande faktorer	15
4. Miljöområdet	18
4.1 Miljöarbete i Sverige – en återblick	18
4.2 Från Sveriges nationella miljömål till den kommunala avfallsplanen.....	18
4.2.1 Avfallsområdet.....	19
4.2.2 EU:s avfallsdirektiv	19
4.2.3 Begrepp och avfallshierarkin	19
4.2.4 Kommunal avfallsplan.....	20
4.2.5 Avfallsplan för Göteborgsregionen: A2020	21
5. Metod och genomförande	23
5.1 Avgränsning.....	23
5.2 Urval	24
5.2.1 Kommuner	24
5.2.2 Intervjupersoner	24
5.3 Datainsamling	25
5.3.1 Intervjuernas genomförande	26
5.3.2 Bearbetning av data.....	27
5.4 Etiska ställningstaganden.....	27

6. Empiri	29
6.1 Kommun A	29
6.2 Kommun B	31
6.3 Kommun C	34
6.4 Kommun D	37
7. Analys	40
7.1 Påverkande faktorer på implementering	40
7.1.1 Påverkande faktor: Bakgrund	40
7.1.2 Påverkande faktor: Utförarna	44
7.1.3 Påverkande faktor: Kontrollen	47
7.1.4 Påverkande faktor: Samarbete	48
7.1.5 Påverkande faktor: Övrig omgivning	50
8. Slutsatser	52
8.1 Förslag till fortsatt forskning	55
9. Referenslista	57
Bilaga 1	61
Bilaga 2	63

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Att implementering av politiska beslut inte alltid sker på det sätt som från början var beslutsfattarnas intention är välkänt (Sannerstedt 2001).

Implementering innebär att ”genomföra, uppnå, fullfölja, producera, slutföra [...] en policy” Pressman och Wildavsky (1984:xxi) (egen översättning). Det grundläggande implementeringsproblemet innebär att politiska beslut inte genomförs så som önskades och att det under processen uppstår en distans mellan vad som beslutats och vad som faktiskt implementeras (Sannerstedt 2001:18f & Hertting 2014:185).

Att implementeringen sker på det sätt som det var tänkt från början är bland annat viktigt ur ett demokratiskt perspektiv. I det representativa demokratiska systemet väljer medborgare företrädare som skall ta deras önskningar i beaktning och dessa skall sedan genomföras av neutrala utförare, exempelvis tjänstemän. Genomförs inte programmet på det sätt som var tänkt kan legitimiteten för folkets valda företrädare minska. Det är också viktigt utifrån ett effektivitetsperspektiv att implementeringen fungerar så att samhället kan utvecklas och att uppsatta mål skall nås.

Implementeringsforskningen har gått ifrån Pressman och Wildavskys (1973) forskning där de visar på att vid införande av nya program där många inblandade aktörer verkar och där många beslut skall fattas finns risk för implementeringsmisslyckanden. Senare forskning har fortsatt fokuserat på att identifiera ytterligare faktorer som har inverkan på implementering. Viss forskning har inriktat sig på utförarnas egenskaper: om de har tillräckliga resurser för att implementera en åtgärd, om de förstår vad som skall göras och om de har tillräckliga kunskaper och färdigheter för att genomföra insatsen. Ytterligare påverkande faktorer som identifierats är exempelvis insatsens följsamhet och samarbete mellan organisationer (Vedung 1998, Durlak & DuPre 2008, Lundquist 1992, Lundin 2007).

Genom fortsatt forskning inom implementeringsområdet kan en tydligare förståelse för var och när implementeringsproblem uppstår utvecklas, och hur dessa problem kan förebyggas.

Miljöområdet är ett område inom vilket det finns en stor mängd ansvariga aktörer och organisationer. Således är detta ett område som berörs av många av de påverkande faktorer på implementering som forskningen framställt. För att de Svenska miljökvalitetsmålen skall uppnås

måste beslut som tas och de många riktlinjer och direktiv inom området efterföljas och implementeras på ett rimligt sätt.

Enligt de senaste prognoserna kommer Sveriges miljömål inte att nås i nuläget. Av de 16 miljökvalitetsmål som beslutats av riksdagen är det endast två som i dagsläget förväntas uppnås, eller är nära att uppnås, fram till år 2020 (Miljömål.se 2014a). Naturvårdsverket (NVV) har uttalat sig om att de åtgärder och styrmedel som används i miljöarbetet idag inte anses vara tillräckliga för att nå målen, samt att tydligare prioriteringar krävs och att miljöarbetet integreras med andra aktiviteter i samhället (Miljömål.se 2014a). Det krävs alltså en ansträngning från samtliga ansvariga organisationer för att kunna komma till rätta med miljökvalitetsmålen.

Det är många organisationer och aktörer som tillsammans har ansvaret för att uppnå målen, samtidigt som också medborgarnas handlande har stor inverkan. Inom avfallsområdet har det dessutom skett en förändring kring lagstiftningen om hur avfall skall hanteras. I Sverige är det inte längre endast en fungerande avfallshantering som är viktigt, ansvariga måste även ta itu med problemet som rör ökningen av avfallsmängderna. Det finns en stark koppling mellan ökad konsumtion och ökade avfallsmängder och om inte något görs för att avbryta denna pågående utvecklingsriktning kommer avfallsmängden enligt prognoser (allt annat lika) att vara fyra gånger så stor år 2050 (NVV 2012b:14, 2013b:17 & Miljömål.se 2014a, 2014b).

År 2008 kom från EU ett avfallsdirektiv (2008/98/EG) inom vilket det ställs krav på medlemsstaterna att främja återanvändning och att varje medlemsstat skall fastställa en nationell avfallsplan och utveckla ett avfallsförebyggande program. Naturvårdsverket är för detta ansvarig myndighet, och de presenterade år 2012 Sveriges nationella avfallsplan och i december 2013 presenterades Sveriges första avfallsförebyggande program. I miljöarbetet måste ansvariga aktörer nu gå ifrån fokus på hur avfall skall hanteras till att istället förespråka avfallsreducering, att avfall från början inte uppkommer.

Det är kommunerna i Sverige som ansvarar för att samla in och ta hand om hushållens avfall (NVV 2012b:18). I och med det deponeringsförbud av utsorterat brännbart avfall som trädde i kraft år 2002 och som under år 2005 utökades till ett förbud för deponering av organiskt avfall (NVV 2014a) har också kraven på kommunerna ökat. Istället för att som tidigare ha ansvar för deponeringen av hushållsavfallet skall nu arbetet i större utsträckning fokusera på att begränsa att avfall uppkommer.

För att styra miljöarbetet på nationell nivå finns Sveriges miljö kvalitetsmål med specifika preciseringar för vart och ett av målen. Direktiv från EU har lett till framtagandet av Sveriges avfallsplan och kort därefter presenterades även Sveriges program för att förebygga avfall. Då det är kommunerna som ansvarar för hushållens avfall finns det därför också krav i miljöbalken (SFS 1998:808) på att varje kommun skall ha en renhållningsordning. Denna skall innehålla föreskrifter om avfallshantering samt en avfallsplan för att uppföljning och utvärdering av avfallsarbetet skall gå att genomföra (SFS 1998:808, kap. 15, 11 §, & GR 2010).

1.2 Problemdiskussion

Avfallsmängden riskerar att fyrubblas till 2050 om inte den befintliga trenden med ökad konsumtion och avfallsmängder bryts. Anledningen till att detta är ett problem är den resursförbrukning och miljöpåverkan som uppstår vid produktionen av nya varor. Exempelvis skulle en minskning av hushållens matavfall med 20% motsvara en samhällsekonomisk nytta på mellan 9 och 13 miljarder svenska kronor per år. En minskning med 5% av hushållens matavfall skulle minska utsläppen av växthusgaser med 300 000 ton koldioxid/år, vilket motsvarar de årliga utsläppen från energianvändningen i en svensk stad med 50 000 invånare. Det finns vinster med att förebygga avfall, både sett till miljön och till ekonomin. Det mest effektiva sätt att minska resursförbrukningen, och därigenom också minska miljöpåverkan, är genom förebyggandet av avfall (NVV 2012b:14, 2012c:30).

De svenska hushållen står för en stor del av det avfall som uppkommer. Exempelvis stod hushållen år 2012 för 63% av matavfallet och de står också för den absolut största mängden textilavfall (NVV 2013b, 2014b:6). Hushållen är därför en viktig komponent att arbeta mot för att komma till rätta med de ökande avfallsmängderna och på så sätt bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen. Eftersom det ligger på kommunerna att ansvara för hushållsavfall är kommunernas arbete därför en mycket viktig komponent i arbetet mot minskade avfallsmängder.

Eftersom avfallsmängderna fortsätter att öka är det därför viktigt att se över hur kommunernas avfallsarbete fungerar. Att politiska beslut inte blir genomförda på det sätt som beslutsfattarna från början avsett är välkänt (Sannerstedt 2001:19). I tidigare forskning har det bland annat framkommit att kommuners organisering av miljöarbete tydligt skiljer sig åt (Bretzér, Forsberg & Bartholdsson 2006) att tjänstemäns personliga engagemang har betydelse i miljöarbetet (Bartholdsson 2009) och att det i en mångfacetterad organisation inte går att fokusera endast på miljöarbete (Johansson 2008). Det är därför viktigt att undersöka hur kommunerna faktiskt tar sig an dessa relativt nya direktiv som är av vikt för att miljöarbetet skall fortgå i positiv riktning.

Eftersom det visat sig i forskningsrapporter att implementering av nya program inte alltid fungerar som det är tänkt (Pressman & Wildavsky 1973, Gustle 2009, Tuytens & Devos 2014) och då en lyckad implementering av miljöarbetet är viktigt för framtida miljöaspekter är det av betydelse att undersöka hur kommunens arbete med miljömålen implementeras. Genom att se på en organisation där det hypotetiskt sett utifrån påverkande faktorer finns risk för implementeringsproblem och undersöka hur aktörerna sköter implementeringsarbetet, kan lärdomar därigenom dras av var eventuella problem och lösningar ligger.

1.3 Syfte och frågeställningar

Det är av betydelse att hitta förklaringar kring varför implementeringen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt för att arbetet med miljömålen skall kunna förbättras och utvecklas. *Syftet med studien blir därför att jämföra hur kommuners avfallsdirektiv implementeras.* Detta görs för att se hur arbetet skiljer sig kommunerna emellan och vad dessa skillnader beror på. Genom att uppfylla syftet kan bidrag lämnas till forskningen om varför skillnader i arbetet kring implementering av direktiv kan tänkas uppstå. Det kan även bidra till en större förståelse för vad som kan påverka implementering i positiv eller negativ riktning, vilket är betydande för att nå förbättringsåtgärder och måluppfyllelse.

För att uppfylla syftet har följande forskningsfrågor formulerats:

- Hur implementeras avfallsdirektiv i kommunala verksamheter?
- Vad kan förklara skillnader i implementeringen?

1.4 Disposition

I detta första kapitel har bakgrund och problemdiskussion för min studie presenterats vilket utmynnat i syfte och frågeställningar. Uppsatsen är fortsättningsvis disponerad så att i efterföljande kapitel två kommer tidigare forskning inom både implementering och miljö att diskuteras. Detta övergår sedan i kapitel tre, där implementeringsteori behandlas och där analysramen för uppsatsen presenteras. Under kapitel fyra kommer miljöområdet att diskuteras. Denna diskussion börjar övergripande med Sveriges historiska miljöarbete, för att sedan avgränsas till avfallsområdet och dess direktiv. Kapitel fem berör studiens tillvägagångssätt där urval och metodval diskuteras.

I det efterföljande sjätte kapitlet presenteras den insamlade empirin. Utifrån den insamlade empirin och den presenterade analysramen genomförs därefter analysen i kapitel sju. Slutligen

ligger denna analys sedan till grund för de slutsatser som dras i kapitel åtta, samt att det ges förslag till fortsatt forskning.

2. Tidigare forskning

Nedan kommer tidigare forskning att presenteras. Materialet har delats upp i två avsnitt där jag i det första avsnittet presenterar tidigare forskning inom implementeringsområdet. I det andra avsnittet presenteras tidigare forskning inom miljöområdet. Slutligen har en sammanställning gjorts där de viktigaste komponenterna ur de båda forskningsområdena lyfts fram och som jag tar med mig i min studie.

2.1 Implementeringsområdet

Implementeringsproblem och implementeringsmisslyckanden kan hittas inom många olika områden. Till exempel har sjukvården visat sig svår att förändra och således också att implementera nya arbetssätt (Berlin & Kastberg 2011:13ff, Eriksson 2005:12f). Ett exempel på att sjukvården är svår att förändra har bland annat att göra med den professionella grupp som läkare utgör. Läkare har stort inflytande över patientvård och även resursförbrukning. Då politiker inte besitter samma djupa kunskap inom området försvåras deras beslutsfattande, och är därmed beroende av läkarnas expertis (Berlin & Kastberg 2011:16).

Ytterligare ett exempel på att sjukvården är svårstyrd är implementeringen av evidensbaserad praktik inom psykiatrin, där det för det första inte finns evidens inom alla områden och där evidens finns implementeras inte detta på ett tillfredsställande sätt. Det finns inte heller en generell acceptans av evidensbaserad praktik bland praktikerna (Gustle 2009).

Ett exempel inom skolväsendet är implementeringen av lärarutvärderingar. Implementeringen skiljer sig åt mellan skolor (Studie av skolor i Belgien) bland annat genom att de inte går efter samma mål eller tar hand om problem med otillfredsställande lärare på samma sätt (Tuytens & Devos 2014).

Tidigare forskning har också fokuserat på att definiera och identifiera faktorer som påverkar implementeringen. Viktigt att tillägga här är att måluppfyllelse har varit dominerande standard för implementeringsforskningen och är så än idag, då måluppfyllelse fungerar som beroende variabel. Pressman och Wildavsky (1973) fokuserade främst på komplexiteten med gemensamma åtgärder och påvisade att implementering påverkades av att det var många inblandade som var för sig hade något olika uppfattningar och prioriteringar vilket i slutändan kunde leda till implementeringsmisslyckanden (Winter 2006:151). Påverkande faktorer har sedan dess ökat i omfång och antal.

Durlak och DuPre (2008) har sammanställt implementeringsstudier i syfte att stärka deras hypotetiska ramverk för lyckad implementering. De 23 faktorer som identifieras delar de in i fem övergripande kategorier. Under den första kategorin, "community level factors" behandlar faktorer inom den kontext där programmet skall genomföras som exempelvis politik, finansiering och policyprocess. Den andra kategorin, "provider characteristics", behandlar faktorer som kan hittas hos utföraren av implementeringen. Faktorer som rör programmets egenskaper listas under den tredje kategorin, "innovation characteristics". Två faktorer som lyfts fram är anpassningsförmåga och kompatibilitet. Den första faktorn innebär i vilken utsträckning programmet är eller kan anpassas utifrån utförares preferenser och samhällets behov och värderingar medan den senare innebär i vilken utsträckning programmet ligger i samma linje som organisationens prioriteringar och mål. Under den fjärde kategorin "factors related to organizational capacity" diskuteras faktorer som finns inom organisationen, exempelvis positivt arbetsklimat, öppenhet för förändring och ledarskap. Vidare diskuteras också deltagande beslutsfattande som en positivt påverkande faktor. Under den femte och sista kategorin "support system" läggs vikt vid utbildning och andra typer av stöd för att förbättra utförarnas känsla av självförtroende och förmåga att göra det som förväntas av dem. (Durlak & DuPre 2008:336ff).

Liknande forskning som Durlak och DuPre (2008) genomförde och som beskrivs ovan gjordes även under 2005 och 2006. Durlak och DuPre (2008) diskuterar tre av dessa studier, och vid en jämförelse av de fyra studierna framkommer att det är 11 påverkande faktorer som är återkommande i samtliga fall: medel, exempelvis resurser, positivt arbetsklimat, gemensamt beslutsfattande, samarbete med andra myndigheter, formulering av uppgifter, ledarskap, kunskap om program, administrativt stöd, utförarnas färdigheter, utbildning och stöd vid införandet av nya program. Detta tyder på en stark validitet då olika forskare undersökt olika litteratur på ämnet, med olika metoder, men kommer fram till liknande slutsatser (Durlak & DuPre 2008).

Johansson (2009) drar i sin artikel slutsatser om implementering av evidensbaserad praktik utifrån den sammanställning av tidigare forskning inom förvaltningsområdet vilken genomförts av Hill och Hupe (2005). Där fastställs sju faktorer som kan förklara implementeringsprocessen och dess resultat. Dessa kategorier är annorlunda formulerade, men berör hur policyn är utformad, utförares egenskaper och förståelse för policyn, samarbeten mellan myndigheter, reaktioner från de som berörs av policyn och kontexten inom vilken policyn skall genomföras (Johansson 2009:115f). Även då kategorierna inte är formulerade på samma sätt som de ovan nämnda elva faktorer går det ändå att utläsa att de berör samma områden.

Lundin (2007) har i sin artikel fokuserat på samarbete som en påverkande faktor på implementering. Tidigare forskning inom området har dragit slutsatser om att samarbete i sig har vissa fördelar, men att det också finns forskning som visar att samarbete i vissa fall inte förbättrar resultaten. Lundin vill utöka förståelsen för samarbete som påverkande faktor genom att undersöka *när* samarbete påverkar implementering positivt. Grundläggande förutsättningar för att samarbete skall fungera är att den potentiella samarbetsparterna skall ha resurser som kan vara av nytta och att samarbetspartnern också är villig att dela med sig av dessa. Att båda parter faktiskt skall få ut något av samarbetet är även det grundläggande, och för att parter skall kunna komma till en överenskommelse är det en fördel om parterna har en någorlunda lika agenda (Lundin 2007:629ff).

Lundin undersöker samarbetet mellan arbetsmarknadsverket och arbetsförmedlingen. Detta genom att se på två olika program och hur samarbetet mellan parterna påverkar utfallet. Den variabel Lundin undersöker är *komplexiteten* av uppgiften och hans hypotes är att samarbetets påverkan på implementeringen ökar i positiv riktning desto mer komplex uppgiften är. Således jämför han en mindre komplex uppgift och en mer komplex uppgift. Lundin (2007) definierar ”komplext” utifrån hur multidimensionellt tillvägagångssättet är för att utföra en uppgift, till exempel om det är många inblandade aktörer med olika kunskapsområden, samt intensitet, det vill säga hur mycket arbete som behöver läggas ner för att kunna genomföra åtgärden. Slutsatserna ligger i linje med den uppställda hypotesen: samarbete förbättrar implementeringen när det rör sig om mer komplexa uppgifter (Lundin 2007:633, 647f).

Det grundläggande implementeringsproblemet är således att politiska beslut inte genomförs som önskades, och att det under processen uppstår en distans mellan vad som beslutats och vad som faktiskt implementeras (Sannerstedt 2001:18f & Hertting 2014:185).

2.2 Miljöområdet

Det finns mycket tidigare forskning inom miljöområdet, vilket är föga förvånande med tanke på områdets omfattning. Exempelvis har miljö kvalitetsmålen utvärderats i flera vändor och på flera olika nivåer och inom många olika områden i samhället, vilka styrmedel som är mest effektiva på området diskuteras och en utveckling av samverkan kring miljömålen är några stora forskningsområden.

Sett till den tidigare forskning som bedrivits inom miljöområdet på lokal nivå finns det också en del att hämta, främst forskning om förhållandet mellan kommuner och miljö kvalitetsmålen.

Kerstin Bartholdssons avhandling ”Hållbarhetens mänskliga byggstenar” (2009) är ett exempel. Bartholdsson fokuserar på de lokala aktörerna och hur deras engagemang påverkar miljömålsarbetet. Det övergripande syftet med avhandlingen är att bidra till teoribildningen kring betydelsen av engagerade personers betydelse vid tillämpningen av politiskt fattade beslut. Resultaten har bidragit till utvecklad förståelse för tjänstemannarollens utveckling och effekter av målstyrning. Bartholdsson kommer bland annat fram till att de nationella miljömålen fungerar som styrmedel så länge som tjänstemännen kan och vill arbeta för att nå måluppfyllelse och om deras egna intressen ligger i linje med målen (Bartholdsson 2009).

I rapporten ”Lokal översättning av de nationella miljömålen” (Bretzér et al. 2006) har syftet varit att följa upp och belysa åtta kommuners arbeten med de nationella miljömålen. Centrala frågor har i rapporten varit hur långt kommunerna har kommit med att fastställa och genomföra lokala miljömål, hur miljömålsarbetet påverkas utifrån kommuntyp och vilka hinder det finns för en fortsatt fördjupning. Rapporten belyser bland annat betydelsen av kommunstorleken vid miljömålsarbetet som en av två centrala betydelser för arbetet. Små kommuner har följaktligen mindre resurser att tillgå och har därför sämre förutsättningar för att exempelvis tillsätta miljötjänster eller genomföra en fullgod analys av det lokala miljöläget (Bretzér et al. 2006:57).

Ytterliga faktorer som visat sig viktiga för ett framgångsrikt miljömålsarbete är politiskt ledarskap i miljöfrågor, pådrivande, kompetenta tjänstemän och ett aktivt föreningsliv som kan driva miljöfrågorna framåt samt en uttalad vilja från kommunens sida att marknadsföra sig som en miljövänlig kommun. Författarna lyfter också fram den, för kommunerna, icke entydiga definitionen av ”miljömålsarbete” och härleder denna otydlighet till vaga målformuleringar i styrdokumentet. De förespråkar därför ytterligare tydliggöranden för centrala och regionala nivåer gällande hänsyn och ansvarsområden (Bretzér et al. 2006:4f).

För forskning om lokala styrdokument är agenda 21 ett bra exempel. Agenda 21 är ett handlingsprogram som antogs 1992 i samband med FN:s miljö och utvecklingskonferens och som är ett långsiktigt globalt program innehållandes mål och riktlinjer för att uppnå hållbar utveckling. Programmet riktar sig till alla nivåer i samhället. Sveriges riksdag beslutade år 1994 att avsätta medel till kommuner och ideella organisationer för att stimulera arbetet med programmet på lokal nivå och lokala mål sattes upp i enlighet med Agenda 21 (Åkesson 1998).

Detta arbete har utvärderats under många år och utifrån olika synsätt. Bartholdsson och Bennulf (1999) beskriver i ett kapitel ”Agenda 21 – nyckeln till lokalt miljöengagemang?” utvärderingen

av programmets påverkan på miljöarbete som svårtolkat och trenden verkar vara att ju längre programmet fortgår desto färre ställer sig positiva till det. Författarna skriver också att Agenda 21 påpekar vikten av arbete på lokal nivå, men har inga tydliga riktlinjer för hur arbetet skall bedrivas. Detta kan förklaras av att myndigheter i de olika länderna ser olika ut och att det därför är svårt att fastställa generella arbetssätt (Bartholdsson & Bennulf 1999).

2.3 Sammanställning av tidigare forskning

Sammanfattningsvis är det som sagt allmänt känt att det kan uppstå implementeringsproblem och att problem återfinns inom många olika områden, vilket har påvisats ovan. En del av forskningen kring implementering har fokuserat på identifiering av faktorer som påverkar implementeringen, och det som stärker validiteten är att dessa faktorer är återkommande inom flera olika studier (Durlak & DuPre 2008:336ff). Faktorerna är formulerade på olika sätt, men berör ändå i stort sett samma områden och kan delas in i följande kategorier: insatsens* bakgrund, utförarnas egenskaper, kontrollen av insatsen och övrig omgivning. Samarbete mellan organisationer lyfts också fram som en påverkande faktor, och specificeras av Lundin (2007) genom att han visar på att samarbetets inverkan på implementeringen också har med insatsens komplexitet att göra.

Bartholdsson (2009) lyfter fram betydelsen av engagerade tjänstemän inom området som en viktig påverkande faktor på miljöarbetet. Ytterligare viktiga påverkande faktorer för framgångsrikt miljömålsarbete är politiskt ledarskap i miljöfrågor, pådrivande, kompetenta tjänstemän och ett aktivt föreningsliv samt att även kommunstorleken har betydelse för arbetet (Bretzér et al. 2006:4f, 57). Denna sistnämnda slutsats har varit en av utgångspunkterna för mitt urval av kommuner, vilket diskuteras mer ingående i kapitlet om urval. Bretzér et al. (2006) lyfter även fram den mångtydiga definitionen av ”miljömålsarbete” och härleder denna otydlighet till vaga målformuleringar i styrdokumentet. Detta är ett av de motiv till att jag i min uppsats valt att avgränsa mig till den regionala avfallsplanen A2020, vilken beskrivs mer nedan, som följaktligen skall vara utformad något mer specifikt än de övergripande miljömålen och för att se om denna problematik kring mångtydighet minskar, i linje med författarnas hypotes.

Det har i tidigare studier av lokala styrdokument som Agenda 21 framkommit att resultaten är svårtolkade och att det finns en antydning om att aktörer ställt sig mindre och mindre positiva till programmet desto längre det har fortgått (Bartholdsson & Bennulf 1999). Kommunerna började under 2000-talet gå ifrån det övergripande hållbarhetsarbetet som var utgångspunkten för Agenda

* *Insats* används här som samlingsbegrepp för det program, uppgift, beslut, lag eller direktiv som skall implementeras. När ordet *insats* härnäst används i uppsatsen är det detta som menas.

21. Idag präglas arbetet mer av tydligare strukturer med mer preciserade mål och uppföljning samt att arbetet anpassar sig utefter nationell policy. Då det inte längre finns någon bred agenda 21-rörelse är det viktigt att se över och utvärdera de nya styrdokument som nu ligger till grund för kommunernas arbete (NVV 2007).

3. Teorigenomgång

Den teoretiska utgångspunkten för min uppsats är implementeringsteori. Nedan kommer teorin att beskrivas genom att först visa på den uppdelning som finns inom implementeringsforskningen och den kritik som riktas mot dessa två uppdelningar. Avslutningsvis presenteras de faktorer som påverkar implementeringen, vilka utgör min analysram.

3.1 Implementeringsteori

En överblick över den implementeringsforskning som skett sedan statsvetarna Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavskys arbete lade grunden för den statsvetenskapliga implementeringsforskningen visar på en utveckling av implementeringsforskningen i tre generationer.

Pressman och Wildavskys (1973) bok *Implementation*¹ har kommit att bli en klassiker på området. I och med denna startade den så kallade första generationen av implementeringsforskningen. Denna första generationens forskning kännetecknas av analytiska fallstudier av kvalitativ art. Dessa gav grundläggande upplysningar om vilka problem som kan uppstå vid implementering och det var också under denna första forskningsgeneration som de första analytiska och teoretiska ramverken utvecklades (deLeon 1999:315 & Saetren 2014:87).

Under 1980-talets början växte den andra generationens forskning fram. Tack vare den första generationens utvecklande av ramverk kunde den andra generationens forskning utgå ifrån mer jämförande studier och ha en deduktiv teoriansats. Generationen kännetecknades också genom användning av kvantitativ data för att testa hypoteser.

En förutsättning för implementeringsforskningens utveckling var en inriktning på en allt mer vetenskapligt strikt och noggrann forskningsdesign, vilket är kännetecknande för den tredje generationens forskning (Saetren 2014:86f). Denna började växa fram i slutet på 1980-talet och skulle "[...] helt enkelt vara mer vetenskaplig än de två föregående generationerna vid studier av implementering" (DeLeon 1999:318). Saetren (2014) argumenterar för en långsamtgående utveckling av denna tredje generations forskning, vilket dock kan förklaras just av dess karaktär, vilken som sagt är mer krävande än de föregående generationerna.

¹ Med undertiteln: "How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes". (Pressman & Wildavsky:1973).

3.1.1 Implementeringsproblemet

När det talas om implementeringsproblem syftas främst att politiska beslut inte verkställs på det sätt som avsågs från början. En normativ bild av hur implementeringsprocessen bör gå till utgår ifrån att det är beslutsfattarna som styr förvaltningen vilka i sin tur verkställer det beslutsfattarna initierat (Sannerstedt 2001:19). Verkligheten ser naturligtvis inte ut på detta sätt. Svårigheter och komplexitet i styrningskedjan visar sig på många områden. Skall beslutsfattarna genom strikta regler styra verkställarna, utan att då ge dessa någon grad av handlingsfrihet och på så sätt gå miste om den områdeskunskap verkställarna besitter inom området? Eller riskera att ge verkställarna allt för stor handlingsfrihet och då riskera att beslutet inte blir implementerat på det sätt som var tänkt från början?

För att avfallsdirektiv och åtgärder skall kunna verkställas måste också dessa implementeras på ett sätt som gör att intentionerna med desamma uppfylls.

3.1.2 Top-down, Bottom-up

Inom implementeringsteorin finns en uppdelning mellan två olika perspektiv på hur implementeringsprocessen kan analyseras: genom top-down eller bottom-up perspektiv. Genom att använda sig av top-down perspektivet ligger utgångspunkten i toppen på organisationshierarkin, de politiska besluten, och följer sedan dessa ned genom hierarkin och ett rationellt beslutsfattande är en förutsättning för perspektivet. Ett bottom-up perspektiv börjar istället där top-down perspektivet har sin avslutning: där de politiska besluten omvandlas till faktiskt genomförande. Perspektivet ser policy som handling där bland annat samarbete mellan organisationer är viktigt för att policyn skall träda i kraft (Sannerstedt 2001:24ff, Johansson 2009:114).

Debatten om vilket av dessa perspektiv som är överlägset det andra har övergått till att bli en metodfråga. Valet av perspektiv bör utgå från vad som metodmässigt skulle passa den utgångspunkt som tagits i den tänkta implementeringsforskningen (Winter 2006:154). Exempelvis tar top-down perspektivet utgångspunkt i vad beslutsfattarna har för avsikter, och de har den angivna lagen som utgångspunkt för analysen, och hur denna skall implementeras. Ett bottom-up perspektiv utgår ifrån hur de som är tänkta att tillämpa lagen handlar och om fokus ligger på den angivna lagen är utgångspunkten för analysen istället om den fungerar som styrmedel överhuvudtaget (Sannerstedt 2001:24ff). Vidare skriver Winter (2006) att det är viktigt att se över de styrmedel och resurser som finns till förfogande och även beakta de incitament som

föreligger utförarna för att utföra programmet. Här är det förstnämnda representativt för ett top-down perspektiv och det sista ett exempel på bottom-up perspektiv (Winter 2006).

Föreliggande uppsats behandlar bland annat tjänstemän i kommunen vilket är förespråkande för ett bottom-up perspektiv. Analysen utgår från de påverkande faktorer som har inverkan på implementeringen, och då bland annat de incitament som utförarna har för att utföra programmet. Detta innebär det att det i denna uppsats inte utgår ifrån det ena eller det andra perspektivet, utan istället utgår ifrån en sammansmältning av de båda.

Det finns kritik riktad mot båda perspektiven (Sabatier 1986). Top-down perspektivet kritiseras för att vara allt för inriktat på de centrala nivåerna, och på så sätt negligera övriga nivåer av styrkedjan. Detta gör att viktiga aspekter, exempelvis påverkan på implementeringsprocessen från lokala tjänstemän som skall verkställa besluten, faller bort. Vidare kritiseras också perspektivet för att fungera som bäst när det finns en dominant policy och en tydlig styrkedja med inte för många inblandade aktörer. Detta innebär att det blir svårt att tillämpa perspektivet vid situationer där det finns flera statliga direktiv och många olika aktörer (Sabatier 1986), vilket är fallet i exempelvis miljöarbetet.

På liknande sätt som top-down perspektivet kritiseras för att överestimera den centrala nivån, kritiseras bottom-up perspektivet för att överestimera de lokala aktörernas förmåga att påverka styrkedjan, och underestimerar således beslutsfattarnas förmåga att indirekt kunna påverka den struktur där de lokala aktörerna verkar, exempelvis genom vilka resurser som tilldelas (Sabatier 1986).

I övrigt har kritik som riktats mot forskningen av implementering i sin helhet handlat om att den allt för ofta har inriktats på att studera misslyckanden och att det därmed finns en skevhet i forskningen. Vidare behöver inte heller de klara ”implementeringsvinnarna” vara fokus för studier. Det är dock väsentligt att inkludera båda sidor för att kunna uppfatta skillnader (Sannerstedt 2001:44, DeLeon 1999:329). Fortsättningsvis skriver DeLeon (1999) att det inte behöver finnas krav på fullständig uppfyllelse av förväntningarna på en insats inom en specifik tidsram för att en insats skall vara framgångsrikt (DeLeon 1999:330). Genom att utifrån ett implementeringsperspektiv se på kommuner som inte uttalat har misslyckats med implementeringen av avfallsplanen då målen förväntas vara uppfyllda till år 2020 tas denna kritik i beaktning i föreliggande uppsats.

Genom att både se till vad som kan förklara att implementeringen sker på ett visst sett och också se till de lokala aktörernas arbete och uppfattningar inom ett område där det finns många statliga direktiv att prioritera blir studien mer komplett än om endast ett perspektiv beaktats.

3.1.3 Påverkande faktorer

Vedung (1998) fastställer åtta faktorer som kan förklara överensstämmelse eller skillnad mellan de faktiska resultaten och beslutens intention inom offentlig förvaltning. Dessa åtta har utifrån denna studies syfte kortats ner och de har även kompletterats med faktorer som visat sig påverka implementering utifrån den tidigare forskning som beskrivits ovan. Detta har resulterat i fem kategorier under vilka de påverkande faktorerna delats in. Dessa kategorier med tillhörande faktorer kommer utgöra min teoretiska analysram.

Den första kategorin är *insatsens bakgrund*. Här riktas intresset mot faktorer som varit med och påverkat själva processen innan beslutet tas. Denna första kategori delas ytterligare in i delfaktorer:

- *Insatsens inriktning*: Följer insatsen en befintlig och känd riktning går det lättare att implementera än om insatsen hade haft en helt annan inriktning än vad som tidigare gjort.
- *Politiskt stöd*: Det blir lättare att implementera en insats om förslaget är i enlighet med rådande politik.
- *Insatsens storlek*: små och stegvisa förändringar är lättare att genomföra än stora.
- *De berördas deltagande*: I vilken utsträckning berörda aktörer (de som kommer att påverkas av insatsen och således skall implementera den) får delta under beslutsprocessen vid insatsens framställning påverkar implementeringen. Genom att berörda aktörer får vara med ökas legitimiteten för insatsen, vilket gör att acceptansen för insatsen blir större och därmed underlättas också genomförandet. Det är också viktigt att poängtera att inte varenda en av de berörda deltagarna behöver vara med vid framställningen, utan de kan också representeras av att deras organisation varit en drivande kraft i framställningen (Vedung 1998:173). En direktkontakt med beslutsprocessen är alltså inte nödvändig, men implementeringen påverkas av, vad jag tolkar det som, vilken grad av närhet till beslutsprocessen som finns.

Den andra kategorin som diskuteras är *utförarna*. Vedung (1998) fokuserar här på berörda aktörer och dess egenskaper vid implementeringen av ett beslut. Vedung delar upp egenskaperna i vilja, kunna och förstå. Med *förstå* menar Vedung att aktörerna känner till och begriper innebörden av insatsen. *Förstå* kompletteras av Lundquist (1992) genom att också innefatta aktörens förmåga att uppfatta vad som förväntas av denne och att denne också kan tolka materialet på rätt sätt. Med

kunna innebär aktörers förmåga att genomföra önskade åtgärder. Det innebär också att aktören har tillräckligt med resurser (pengar, material, kunskap, inflytande med mera) för att kunna verkställa beslutet. Beroende på berörda aktörers *vilja* påverkas resultatet. Om aktören anser styrningen vara icke eftersträvarsvärd av olika anledningar finns anledningar till att inte heller verkställa beslutet (Vedung 1998:180ff, Lundquist 1992:75f). Slutligen stärks också detta av den slutsats som dras av Durlak och DuPre (2008) om att implementeringen av ett program underlättas i fall där utförare ser fördelar med och behovet av ett nytt program och om de besitter kunskaper och färdigheter för att genomföra det som förväntas. Vidare kompletteras detta av att deltagande beslutsfattande ses som en positivt påverkande faktor. I situationer där utförare och andra får vara med och fatta beslut och i situationer där kommunikation kan ske och ömsesidigt förtroende föreligger blir också implementering bättre samtidigt som programmet också blir mer hållbart över tid (Durlak & DuPre 2008:336ff).

Kontrollen av insatsen utgör den tredje kategorin. Beroende på hur kontrollen och uppföljningen är utformad och vilken inriktning den har kan inverka på resultaten. Även de utvärderingskriterier som kommer uppifrån måste vara utformade på ett genomtänkt sätt (Vedung 1998:189). Sannerstedt (2001) beskriver också betydelsen av att, utöver att kontroll skall ske, informera aktörer om att uppföljning kommer att ske (Sannerstedt 2001:28f).

Den fjärde kategorin är *samarbete*. Denna kategori är inte med som huvudfaktor i Vedungs (1998) teori men kommer att undersökas i föreliggande uppsats. Det har visat sig att samarbete mellan myndigheter påverkar implementeringen i positiv riktning (Johansson 2009). Lundins (2007) forskning om samarbete presenteras i avsnittet om tidigare forskning, och de slutsatser som presenteras är att samarbete förbättrar implementeringen när det rör sig om mer komplexa uppgifter (Lundin 2007:647f). Lundin (2007) karaktäriserar ”komplext” utifrån hur multidimensionellt tillvägagångssättet är för att utföra en uppgift, exempelvis om det är många inblandade aktörer med olika kunskapsområden, samt utifrån intensitet, det vill säga hur mycket arbete som behöver läggas ner för att kunna genomföra åtgärden (Lundin 2007:633)

Den sista kategorin behandlar *övrig omgivning*. Här har jag också valt att lägga till ”marknad”, med vilket menas konsumenternas reaktioner på interventionen, eller beslutsfattarnas förväntning av denna. Beroende på hur man förväntar sig marknadens tryck påverkas också implementeringen (Vedung 1998:191). Den övriga omgivningen, det vill säga aktörer som varken är implementatörer eller reformbärare, kan ha påverkan på resultatet, beroende på det stöd eller motstånd de riktar mot reformen. Aktörer som intresseorganisationer och media lyfts fram. Som

exempel nämner Vedung (1998) att om massmedia förespråkar renare luft stärks de myndigheter som har till uppgift att åstadkomma detta. Andra utomstående påverkande faktorer kan vara den allmänna opinionen eller ökad/minskad prissättning (Vedung 1998:191f).

Bakgrund	Utförarnas egenskaper	Kontrollen	Samarbete	Övrig omgivning
<ul style="list-style-type: none"> - Insatsens inriktning och storlek - Politiskt stöd - Berördas deltagande 	<ul style="list-style-type: none"> - Vill, kan, förstå - Deltagande beslutsfattande 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrollens utformning - Information om kontroll 	<ul style="list-style-type: none"> - Samarbete mellan verksamheter - Komplexa uppgifter 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsumenter - Intresseorganisationer - Massmedia - Allmän opinion

Figur 1. Sammanfattning av analysramen: faktorer som påverkar implementering.

Då faktorerna i sig själva är breda och att de sammantaget täcker in både top-down och bottom-up perspektiv kommer det utgöra ett användbart verktyg i analysen.

4. Miljöområdet

Nedan kommer en kortfattad överblick över Sveriges historiska miljöarbete att presenteras, för att sedan mer avgränsas till att beröra arbetet idag, då främst avfallsarbetet. En översikt över lagar och direktiv kommer också att presenteras för att ge en bild av hur ramverket för avfallsverksamheten ser ut.

4.1 Miljöarbete i Sverige – en återblick

Människans handlingar har länge påverkat vår miljö. Corell och Söderberg (2005) skriver att det dock var under 1700- och 1800-talet, när industrialiseringen i Europa och Nordamerika utvecklades vilket ledde till att städernas befolkning ökade allt mer och därav även ökade avfallet, som påverkan på naturen blev ett problem. Detta förde med sig större anläggningar vilka gav mycket mer och nya typer av utsläpp, och föroreningen av vattendrag påverkades bland annat av de vattentoiletter som installerades i bostäderna, och som ledde orenat avloppsvatten ut i naturen. Åtgärder för att minska effekten på naturmiljön genomfördes, bland annat infördes en hälsovårdsstadga 1874, en vattenlag 1918, och för att ytterligare få bukt med de allt mer förorenade vattendragen infördes under 1940- och 1950-talet ett särskilt kapitel om avloppsvatten i vattenlagen och de första kommunala avloppsreningsverken infördes. Intresset för naturen ökade under 1900-talet och naturen började ses som ett värde i sig, som inte fick riskeras ändras till följd av mänsklig handling. År 1909 bildades Svenska Naturskyddsföreningen och samma år kom också den första lagen om naturskydd och en nationalparkslag följt av skapandet av nio nationalparker. Det är dock först år 1967, när Statens Naturvårdsverk bildades, som det börjar talas om miljöpolitik som formell organisering. Under följande år infördes en mängd miljöpropositioner, och under 1990-talets slut riktades miljöarbetets fokus på nationell nivå åt att ändra och förbättra miljömålen (Corell & Söderberg 2005:9ff).

4.2 Från Sveriges nationella miljömål till den kommunala avfallsplanen

I dag genomsyras som sagt vårt samhälle av miljöfrågor och miljöpåverkan. I propositionen ”Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige” (prop. 1997/98:145) ger regeringen förslag på miljökvalitetsmål och i april 1999 beslutade riksdagen om att det skulle finnas femton nationella miljökvalitetsmål i Sverige, och ett sextonde mål antogs under 2005.

Detta har alltså utmynnat i det svenska miljömålssystemet, som består av: ett generationsmål som av riksdagen definieras som *”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser”* (NVV 2012a:3). Vidare finns det tjugofyra

etappmål inom prioriterade områden för att underlätta arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålet, Samt 16 miljökvalitetsmål inom olika områden. För varje miljökvalitetsmål finns också tydligare preciseringar som ska underlätta arbetet med att uppnå målen (NVV:2012a).

4.2.1 Avfallsområdet

De 16 miljökvalitetsmålen rör områden som exempelvis ozonskikt, hav, våtmarker, grundvatten och förurning, och detta visar på att miljöarbetets omfång är mycket stort och innefattar många olika områden och följaktligen många olika ansvariga aktörer. För att nu ringa in det område som skall behandlas inom denna uppsats, området avfall, kommer direktiv inom detta område att presenteras nedan, för att slutligen utmynna i vad kommuner är ansvariga för inom avfallsområdet.

4.2.2 EU:s avfallsdirektiv

År 2008 kom från EU ett avfallsdirektiv (2008/98/EG) inom vilket det finns krav på medlemsstaterna att främja återanvändning och att de skall fastställa en nationell avfallsplan och utveckla ett avfallsförebyggande program. En sammanfattning av vad detta nya avfallsdirektiv innehåller presenteras på Naturvårdsverkets hemsida och innehåller direktivets definitioner och omfattning, bestämmelser som styr mot avfallshierarkin, hantering och planering av avfall samt administrativa krav gällande rapportering, inspektioner och översyn (NVV 2013a).

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet och fastställde i maj 2012 Sveriges avfallsplan och i december 2013 presenterade de Sveriges första avfallsbyggande program: ”Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle”. Detta programs syfte är att *”vägleda och inspirera svenska aktörer så att miljömålen nås och det blir mindre avfall och produkter utformas utan innehåll av farliga ämnen oavsett hur mycket ekonomin växer”* (NVV 2013b:8).

4.2.3 Begrepp och avfallshierarkin

I EU:s avfallsdirektiv finns avfallshierarkin, som tydligt förespråkar avfallsförebyggande som den mest resurseffektiva åtgärden. Avfallshierarkin består av fem steg; bortskaffande av avfall exempelvis deponering, annan återvinning exempelvis energiåtervinning, materialåtervinning, förberedelse för återanvändning samt förebyggande av avfall. Avfallshierarkin rangordnar förebyggande åtgärder som den absolut bästa metoden för miljön och deponering som den lägsta. Desto högre upp i denna ”trappa” aktörer kan komma, desto mer ökar resurshushållningen generellt sett. Enligt EU:s avfallsdirektiv skall arbetet med att formulera lagar och politik kring hantering av avfall använda denna trappa som prioriteringsordning. Det innebär att arbetet alltid

skall sikta mot den bästa metoden, förebyggande. Vidare skall därför de regler och styrmedel inom området utarbetas i enlighet med hierarkin.

Vid produktion av nya varor uppstår en resursförbrukning som har stor miljöpåverkan. Anledningen till att aktörer skall sikta så högt upp i trappan som möjligt är helt enkelt att desto högre upp innebär mindre och mindre resursförbrukning och innebär således också en mindre miljöpåverkan.

Viktigt att poängtera är att avfallshierarkin skall gälla så länge som det är inom ekonomiskt rimliga ramar och så länge som det är miljömässigt motiverat (NVV 2013b:13, 2012:b:38f).

Begrepp och definitioner

I EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) definieras avfallsförebyggande som:

Förebyggande: *”Åtgärder som vidtas innan ett ämne, material eller produkt blivit avfall och innebär en minskning av:*

a) mängden avfall, inbegripet genom återanvändning av produkter eller förlängning av produktens livslängd,

b) den negativa påverkan av miljön och människors hälsa genom det generade avfallet, eller

c) innehållet av skadliga ämnen i material och produkter” (NVV 2013:12)

Avfall: *”avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”* (NVV 2012:10)

Deponering: *”Innebär att avfall som inte på ett miljöriktigt sätt kan återanvändas eller återvinnas läggs på, i dagligt tal, ’soptippar’”* (Avfall Sverige 2012:5)

4.2.4 Kommunal avfallsplan

EU:s direktiv, avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet riktar alltså uppmärksamhet mot att, i möjliga mån, gå ifrån avfallshantering mot att satsa mer på att förebygga avfall. Sverige har dock sedan tidigare arbetat med övergången från hantering till förebyggande, bland annat genom att det sedan 2002 är förbud mot att deponera organiskt och utsorterat brännbart avfall (NVV 2009), vilket tyder på att arbetet sker utifrån den avfallshierarkiska trappan och har denna, i enlighet med EU:s direktiv, som prioriteringsordning.

Varje kommun skall ha en renhållningsordning innehållande föreskrifter om avfallshantering samt en avfallsplan (GR 2010). Under år 2006 kom det nya regler för vad en kommunal avfallsplan skall innehålla. Bland annat skall en avfallsplan innehålla uppgifter om hushållsavfall, uppgifter om insamling och återvinningsstationer, insamlade avfallsmängder, uppgifter om

nedlagda deponier och lokala mål kopplade till de nationella miljömålen. Föreskrifterna innehåller också allmänna råd (NFS 2006:6).

Inom avfallshanteringen har kommunen ansvar för att samla in och ta hand om hushållens avfall. Kommunen ansvarar dock inte för avfall som faller under producentansvar, vilket innefattar en stor del av hushållens metall-, plast-, papper-, glas- och pappersavfall (NVV 2012:18). Kommunens miljökontor har enligt miljöbalken ansvar för tillsyn. Det finns inget specifikt lagkrav för förebyggande av avfall, men genom stöd av miljöbalken kan miljökontoret ändå genom den tillsyn denne befogar över ställa krav på verksamheter att förebygga avfall. Bland annat genom krav på åtgärder för att uppnå mindre avfallsmängder och krav på att dessa också skall innehålla mindre farliga ämnen, och krav på att verksamhetsutövaren skaffar sig kunskap om hur avfallsmängderna kan minskas (Sveriges kommuner och landsting (SKL) 2014).

4.2.5 Avfallsplan för Göteborgsregionen: A2020

Göteborgsregionens 13 kommuner (Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö) skall alla arbeta utifrån samma avfallsplan ”A2020 – avfallsplan för Göteborgsregionen” som fastställdes av GR i september 2010. Avfallsplanen riktar sig främst till politiker och tjänstemän som i sitt arbete kommer i kontakt med avfallsfrågor och syftet med planen är att verka som ett tydligt styrdokument för avfallshantering för kommunerna fram till år 2020. Fokus i avfallsplanen är på hushållsavfall, men planen skall också vara vägledande vid planering av bostadsområden, bygglovsprövning och i tillsynen över miljöfarlig verksamhet. Planen är bland annat utformad utifrån Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om vad en kommunal avfallsplan skall innehålla och EU:s ramdirektiv för avfall (GR 2010:5ff). Då planen har en tidsram som sträcker sig över tio år är det inte tänkt att konkreta åtgärder skall fastslås för hela perioden, istället skall åtgärder beslutas kontinuerligt, det vill säga målen skall gå att brytas ner för att exempelvis arbetas med på årsbasis (GR 2010:10).

I A2020 presenteras fem övergripande mål för Göteborgsregionens avfallshantering till år 2020. Det första målet ställs upp som ”tryggt för människa och miljö”, vilket behandlar exempelvis avfallshierarkin, att man skall arbeta för avfallsminimering och återanvändning, samt god resurshushållning vilket innebär att avfallet skall behandlas på bästa sätt utifrån

resurshushållningssynpunkt^{*}. Det andra målet är ”god säkerhet och arbetsmiljö” och behandlar minskade arbetsskador, förslitningsskador på anställda samt olyckor. ”kostnadseffektiv avfallshantering” utgör det tredje målet vilket innebär att avfallshanteringen skall hålla god kvalité i förhållande till kostnader. Det fjärde målet är ”god service” och behandlar kundnöjdhet samt det femte målet ”robust avfallshantering” vilket innebär att avfallshanteringen skall fungera bra även då det utsätts för påfrestningar som exempelvis ekonomiska förändringar eller tekniska förutsättningar (GR 2010:10-29).

Vartannat år kommer det också att tas fram regionala handlingsplaner med konkreta åtgärder som ska vara en del av kommunernas verksamhetsplanering (GR 2010:5). Mindre omfattande redovisning kring arbetet med A2020 sker årligen och en mer utförlig avstämning av målen kommer att genomföras under 2015.

^{*} Med resurshushållning menas att man skall ta tillvara på avfallet genom materialåtervinning och energiåtervinning. Ju högre kvaliteten på materialet och energin som återanvänds är, desto bättre resurshushållning (GR 2010:46)

5. Metod och genomförande

5.1 Avgränsning

Avgränsningen till den kommunala avfallsverksamheten motiveras av att det visat sig att hushållens avfall har stor påverkan på avfallsmängden och således också miljön och är därför ett viktigt område inom avfallsarbetet. Eftersom det är under kommunernas ansvar att hantera hushållsavfall föreföll sig avgränsningen till kommunnivån naturligt. Detta avgränsas ytterligare till att fokusera på arbetet med den kommunala avfallsplanen.

Då kommunerna inom Göteborgsregionen skall arbeta utefter samma avfallsplan, A2020, drogs följaktligen en avgränsning vid Göteborgsregionen. Att utgå ifrån en plan som samtliga kommuner skall arbeta mot ger en bra utgångspunkt för jämförande studier; finns skillnader i arbetet, trots samma avfallsplan, går det att få svar på underliggande faktorer till varför arbetet ändå skiljer sig åt (Bryman 2011:80).

Vidare är denna studie avgränsad till att undersöka arbetet med och implementeringen av den gemensamma avfallsplanen A2020. Detta motiveras bland annat av den tidigare forskningen på miljöområdet som presenterats i avsnitt 2, tidigare forskning. Det framkommer bland annat att ”miljömålsarbete” inte är entydigt och att detta beror på vaga målformuleringar i styrdokumentet (Bretzér et al. 2006:4f). A2020 är en regional plan och bör följaktligen vara utformad något mer specifikt än vad de övergripande miljömålen är.

I forskningen kring implementeringen av agenda 21 framkommer att styrdokumentet även där präglades av otydligheter då de bland annat var riktade till alla nivåer i samhället, och dessutom till flera olika länder. Bartholdsson och Bennulf (1999) beskriver utvärderingen av agenda 21 och dess påverkan på miljöarbete som svårtolkat och att desto längre programmet fortgår desto färre ställer sig positiva till det. Då det inte längre finns någon bred agenda 21-rörelse är det viktigt att se över och utvärdera de nya styrdokument som nu ligger till grund för kommunernas arbete (NVV 2007).

Genom att se på en lokal avfallsplan som A2020 där riktlinjerna borde vara något tydligare än exempelvis Agenda 21, då A2020 skapats närmre utförarna, bör förhoppningsvis innebära att problemet med allt för otydliga riktlinjer minskas. Därigenom bör man kunna urskilja andra påverkande faktorer. Mig veterligen finns det inte någon vetenskaplig undersökning av kommunens arbete med A2020 som inriktar sig på implementering och dess påverkande faktorer.

Specifika skillnader i arbetet med A2020 är svåra att på förhand fastställa, bland annat då A2020 inte är ett avslutat projekt och att man därför inte vet hur resultatet av planen exakt kommer att bli. Detta är således inte en jämförande studie i den bemärkelsen att två tydligt kontrasterande fall ställts emot varandra. Snarare används här jämförelse för att det förutsätter bättre förståelse för sociala företeelser (Bryman 2011:80).

5.2 Urval

5.2.1 Kommuner

De fyra kommunerna valdes ut utifrån att det var de kommuner som antagit A2020 tidigare än år 2013. Detta för att kommunerna skulle haft tid på sig att börja arbeta med och implementera A2020. Kommuner som antog planen under år 2013 och 2014 har haft mindre tid på sig för implementeringsarbetet, vilket för studien skulle kunna innebära att inte lika mycket empiriskt material skulle kunna samlas in.

Vidare valdes kommunerna utefter kommunstorlek, med motivation från den rapport som skrevs av Bretzér et al. (2006) där det framkommer att kommunstorleken och därigenom de resurser kommunerna har att tillgå är av betydelse för hur miljöarbetet utformas. De utvalda kommunerna tillhör samtliga kommungruppen ”förortskommuner till storstäder” (SKL 2011). Då jag undvikit att jämföra exempelvis en storstad med en glesbygdskommun vill jag därigenom undgå påverkan av kommunernas storlek på implementeringen för att minska yttre påverkande faktorer i min studie.

5.2.2 Intervjupersoner

Intervjupersonerna har valts ut genom målinriktat urval (Bryman 2011:434). Då syftet är att jämföra hur kommuners avfallsdirektiv implementeras är intervjupersonerna som valts ut följaktligen de som faktiskt också bedriver arbetet. Inom kvalitativ forskning är denna typ av urval den vanligaste och syftet med att välja ut specifika urvalsgrupper är att arbeta med intervjupersoner som är av störst relevans för studien och som således kommer ge den mest användbara datan (Yin 2011:93, DiCicco-Bloom & Crabtree 2006:317). Varför det är just tjänstemän som valts ut som intervjuobjekt, och inte exempelvis politiker, motiveras av att tjänstemännen utgör en professionell grupp då de arbetar med miljöfrågor dagligen. Att prata med tjänstemän gynnar mitt syfte då de besitter mer kunskap kring ämnet och således kan ge en utförligare bild av hur implementeringen av A2020 genomförs.

Då denna uppsats är av kvalitativ art är det svårt att generalisera de resultat som framkommer. Kvalitativa studier kan vara svåra att replikera (Bryman 2011:368f). Det skulle exempelvis vara svårt att återskapa den kontext och de intryck som skapades vid intervjutillfällena. Dessutom har A2020 en längre tidsram, vilket gör att en replikation av studien skulle ske vid ett senare skede och således skulle mer arbete (antagligen) gjorts. Intervjupersonerna valdes ut dels genom att de arbetade med inom avfallsområdet och genom rekommendationer från andra intervjuade, och uppfyller därför inte kriterierna för en urvalsprocess där resultaten av studien skall vara generaliserbar (Bryman 2011:369).

5.3 Datainsamling

Insamling av data har skett genom semistrukturerade intervjuer. Då fokus är på avfallsområdet och en specifik avfallsplan skall möjligheter finnas för att utveckla intervjufrågorna och rikta dessa mot valt fokus, samtidigt som det också skall finnas möjligheter att få detaljerade och uttömmande svar från intervjupersonerna (DiCicco-Bloom & Crabtree 2006:316). För att få så fullständiga svar som möjligt måste det finnas utrymme för uppföljningsfrågor, sonderingsfrågor och preciserande frågor som inte kan förutspås genom ett på förhand strikt intervjuschema (Bryman 2011:413ff) och genom att använda mig av semistrukturerade intervjuer finns möjligheten att göra detta, än om exempelvis en mer strukturerad intervju skulle genomföras. LeCompte (2000) belyser dock vissa komplikationer med denna datainsamlingsmetod. För att data skall hålla så god kvalitet som möjligt bör den hållas så opartisk som möjligt. Opartiskhet påverkas av selektivitet, det vill säga att genom de val jag gjort och de avgränsningar som tagits innebär att möjliga viktiga faktorer också har sorterats bort med dessa val. Detta går dock inte att undvika helt då det är svårt att undvika selektivitet då det är en naturlig arbetsgång under arbetet med exempelvis en uppsats. Det är dock viktigt att ha detta i åtanke vid insamlingen av data (LeCompte 2000:146). Intervjuguiden, vilken finns bifogad som bilaga 1, har utformats för att beröra de fem kategorier som ställts upp som möjliga förklaringsfaktorer och som presenteras i avsnittet om implementeringsteori ovan. Då jag utgått ifrån faktorer som visat sig vara återkommande i tidigare forskning om implementering (Durlak och DuPre 2008) bör alltså validiteten ur denna synpunkt även förbättras i föreliggande uppsats.

Intervjuguiden har också utformats med uppsatsens syfte och frågeställningar i åtanke. Frågorna i guiden har inte alltid ställts i samma ordning vid de olika intervjutillfällena då de intervjuade ibland själva kommit in på ett snarlikt spår och således har det passat bättre att fortsätta på det spåret även om frågorna inte kommer efter varandra i guiden. Enstaka frågor har också strukits vid tillfällena då dessa besvarats genom tidigare frågor på området.

5.3.1 Intervjuernas genomförande

Två av intervjuerna har genomförts via telefon och övriga har skett genom personliga möten. Traditionellt sett har de intervjuer som sker öga mot öga ansetts vara överlägsen telefonintervjun, framförallt för att dessa intervjuer sägs skapa ett mer naturligt samtal och lättare skapar samförstånd mellan den intervjuade och intervjuaren (Irvine, Drew & Sainsbury 2013 & Novick 2008). Senare studier har dock mer ingående studerat båda metoderna och dess uttalade för- och nackdelar. Det visar sig också att forskningen på telefonintervjuer inom kvalitativa studier inte är tillräckligt utvecklad (Irvine et al. 2013:88) och att de nackdelar man påpekat föreligger telefonintervjuerna främst är resultat av forskning på kvantitativa studier (Novick 2008:391f).

Fördelarna med att genomföra intervjuer öga mot öga är som sagt att det är lättare att föra ett naturligt samtal samtidigt som samförstånd mellan parterna lättare kan formas. Om man väljer telefonintervjuer går man också miste om bland annat icke-verbal och kontextuell information. Fördelarna med telefonintervjuer har dock visat sig vara att de intervjuade känner sig mer avslappnade och mer fokuserade på konversationen just för att fysiska intryck så som utseende inte förekommer. Det finns också en tendens som visar på att det är lättare att avslöja mer känslig information över telefon. En annan nackdel, utöver de som redan diskuterats, är att telefonintervjuer tenderar att bli kortare än de som sker öga mot öga, vilket förhindrar mer djupgående svar. Över telefon är det svårt att tolka varför den intervjuade är tyst då tystnad bland annat kan tyda på att denne fortsatt funderar eller så kan det tyda på att denne svarat klart. Vid intervjuer över telefon är det därför viktigt att våga göra längre pauser, för att den intervjuade skall ha tid till att utveckla sina svar (Novick 2008:393ff).

Då jag ville ha möjligheten till mer utvecklade svar har därför, i de intervjutillfällen som givits, personliga möten valts i första hand. Vid telefonintervjuer har också informations- och samtyckesbrevet, vilket diskuteras i avsnitt 5.4, skickats i förväg via e-mail. Vid övriga intervjuer har detta brev överlämnats som papperskopia innan intervjuerna påbörjats.

En av de som intervjuades över telefon ville inte att intervjun skulle spelas in, och därför togs istället anteckningar under detta tillfälle. Detta gör att intervjun inte är lika detaljrik som övriga intervjuer, men övergripande information finns ändå antecknad och är behandlad på samma sätt som övriga intervjuer.

Vidare har jag också vid ett par tillfällen, efter intervjuerna genomförts, mailat och fått oklar data bekräftad. Detta har skett då jag behövt förtydliganden av fakta. Då samtliga frågor i intervjuguiden inte alltid ställdes till samtliga intervjupersoner saknas därmed på få ställen data.

5.3.2 Bearbetning av data

Efter att intervjuerna genomförts transkriberades materialet och därefter delades datan upp för att kunna analyseras utifrån påverkande faktorer. Detta för att på så sätt kunna härleda empirin till de presenterade förklaringsfaktorerna, vilka utgör min analysram. Kritik mot att analysera transkriberat material förekommer då det är svårt att i text översätta talspråk och att få med pauser och tvekan (DiCicco-Bloom & Crabtree 2006:318).

Reliabilitet i kvalitativa studier och hur man uppnår detta har diskuterats i hög utsträckning. Exempelvis är det svårt att i kvalitativa studier leva upp till exempelvis kravet på stabilitet, det vill säga att en undersökning kan replikeras och ge liknande svar, eftersom det är svårt att ”frysa” en social situation (Bryman 2011:160, 352). Ekengren och Hinnfors (2006) förklarar dock reliabilitet som bristen på slumpmässiga fel i undersökningen, och att detta kan förebyggas genom noggrannhet. Då en del av intervjufrågorna är sammankopplande med de påverkande faktorerna är det svårare att i genomgången av datan missa viktiga detaljer, vilket ökar uppsatsens reliabilitet (Ekengren & Hinnfors 2006:80f). Genom att gå igenom datan flera gånger under både framställningsfasen och analysfasen förebyggs risken för att viktig data kan förbli ouppmärksammasad.

5.4 Etiska ställningstaganden

När forskning bedrivs finns ett antal forskningsetiska principer att ta ställning till. Under arbetet med uppsatsen har hänsyn tagits till de etiska principer som gäller inom Sverige för forskning, framförallt de principer som gäller för personer som på något sätt är involverade i arbetet. I detta fall gäller det främst de personer som ställt upp på intervju.

Vetenskapsrådet har specificerat fyra allmänna huvudkrav som gäller för att uppnå det grundläggande individskyddskravet. Dessa huvudkrav är: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (vetenskapsrådet 2002:6). Genom att intervjupersonerna i förväg har fått reda på vilka moment som ingår i undersökningen beaktas därigenom informationskravet. Intervjupersonerna har också fått information om vad undersökningen handlar om. Vidare så har deltagandet i undersökningen varit frivillig och då inspelning valdes som metod för att dokumentera intervjuerna har också intervjuobjekten tillfrågats om de ger sitt samtycke till att inspelning sker, detta för att uppfylla samtyckeskravet. Konfidentialitetskravet innebär att intervjupersonerna har behandlats som anonyma, inga personuppgifter finns med i den slutliga uppsatsen och de personuppgifter som insamlats har

behandlats med försiktighet. Nyttjandekravet innebär att de uppgifter som jag samlar in enbart kommer att användas till föreliggande uppsats (Vetenskapsrådet 2002).

Vid första kontakten som skedde över telefon har de intervjuade fått reda på att det är intervjuer som genomförs om de väljer att ställa upp. Vid intervjutillfällena har också intervjupersonerna tillhandahållits ett informationsbrev tillsammans med ett samtyckeskrav, vilka beaktar samtliga krav. Informationsbrevet med tillhörande samtyckeskrav finns bifogat som bilaga 2.

6. Empiri

Nedan presenteras den insamlade empirin. Empirin har samlats in utifrån den analysram som presenterades i teorikapitlet och kommer att ligga till grund för påföljande analys i kapitel 7. Empirin kommer här att delas upp och presenteras kommunvis för en lättare översyn över materialet. När jag i detta och i påföljande kapitel sju och åtta uttrycker vad ”Kommun A, B, C, D” uppfattar eller uttrycker är det de intervjuade tjänstemännens uppfattningar som menas.

6.1 Kommun A

För att få en uppfattning om hur kommunerna har implementerat A2020 har bland annat frågorna ”hur har ni infört A2020” och ”på vilket sätt kommer du i kontakt med A2020 i ditt vardagliga arbete” ställts till de intervjuade. Intervjupersonerna i Kommun A svarar bland annat:

Hur har ni infört A2020?

”Ja, dels är den antagen av kommunfullmäktige så så sett är det ju ett dokument som vi ska följa och uppnå de målen som står beskrivna.” (intervjuperson 1)

”Här på vår avdelning så har vi delvis infört det i våra politiska mål, sen har vi ju även våra lokala mål på avdelningen som baserar sig delvis på A2020.” (Intervjuperson 2)

På vilket sätt kommer du i kontakt med A2020 i ditt vardagliga arbete?

”Jag jobbar ju med en hel del av målen vardagligen och genomför aktiviteter som gör att vi skall nå upp till dom. Så egentligen, det mesta jag gör ska ju få någon påverkan på det här (A2020).” (intervjuperson 2)

”Ja det är ju målarbetet då, att vi baserar våra mål på det (A2020).” (intervjuperson 1)

A2020 verkar utifrån vad intervjupersonerna säger vara närvarande vid det dagliga arbetet, och fungera som ett styrdokument för de mål de arbetar utefter. Intervjuperson 1 berättar också hur de bryter ut vissa av målen och arbetar med dom på årsbasis, och att dom på så vis arbetar med målen i etapper.

Vilket stöd har miljöarbetet från politikerna i er kommun?

”Jag tycker att det är gott.” (Intervjuperson 2)

”Ja, dom är positiva. [...] Jag köper att inte alla tycker att allt fungerar helt smärtfritt, men majoriteten har varit med än så länge.” (Intervjuperson 1)

Att det politiska stödet finns för det arbete man gör, och för de mål man vill införa är viktigt för implementeringen. Intervjupersonerna uppfattar detta stöd som gott, även om det ibland kan finnas vissa oenigheter bland politikerna, men att det ändå finns ett grundläggande stöd för miljöarbetet i stort. Vid frågan om vilka hinder de ser för miljöarbetet nämns politikerna igen:

"[...] hindret är väl egentligen att få med sig lokala politiker för att komma framåt i utvecklingen i den takt som vi vill." (intervjuperson 2)

Intervjuperson 1 nämner även ekonomi som ett hinder för miljöarbetet. Båda intervjupersonerna anser också att medborgarna har en stor roll vad gäller kommunens miljöarbete:

"Medborgarnas roll... ja, någonstans ska dom praktiskt göra så rätt som möjlig när vi exempelvis inför ett nytt system. Så det är klart, någonstans så är det dom som gör jobbet. Vår uppgift är att vi skall motivera och göra det så enkelt för dom som möjligt (att hantera sitt avfall). [...] Hade alla gjort som vi sa, då hade vi klarat detta på nolltid." (Intervjuperson 1)

Intervjupersonerna berättar att de har ett synpunktshanteringssystem där medborgare kan lämna åsikter om miljöarbetet. Kommunen har också genomfört enkätundersökningar för att få statistik över kundnöjdhet och de har även miljöinformatörer som bland annat knackar dörr och är närvarande vid olika tillställningar.

Båda intervjupersonerna har samma uppfattning om vad huvudsyftet med A2020 är:

"Huvudsyftet är väl att få en region som drar åt samma håll. Det tror jag huvudsyftet är. Att ta hjälp av varandras kunskaper. Att det blir ett bättre samarbete mellan våra kommuner i västra Sverige helt enkelt." (Intervjuperson 2)

"Huvudsyftet... Det är att få regionen att gå åt ett håll och att göra det tillsammans. Det är ju en styrka, och att träffas, diskutera och utbyta erfarenheter." (Intervjuperson 1)

Vad gäller samarbetet mellan kommunerna uppfattar de intervjuade inte endast att kunskapsutbyte är bra, utan de drar resonemanget längre än så:

"Har en hel region gått ihop och sagt att dessa är de mål vi skall uppnå, då är det svårt att sedan visa för sina politiker att vi inte har lyckats med detta, som kanske den enda kommunen av alla 13. Då är det ju inte så jätteroligt, utan vi vill visa att, ja, vi uppnår dom här målen." (Intervjuperson 1)

”Är det en fråga som man vet att någon annan håller på med, då ringer man till dom och kanske träffas och pratar om det. Så det viktiga är att vi är uppdaterade på vad dom andra gör så att man slipper sitta och uppfinna hjulet själv, en gång till. Det är rätt meningslöst.” (Intervjuperson 1)

Att samarbeta har utifrån vad intervjuperson 1 säger inverkan på flera plan. Man vill dels visa på att ens egen kommun kan uppnå målen, då det skapas ett ”gruppträck” när det är fler som gör samma sak. Dessutom är det mer kostnadseffektivt att ta hjälp av andra, som kanske har kommit längre i att uppnå ett mål än vad ens egen kommun har gjort. Därigenom slipper man lägga tid och andra resurser på att själva komma på en lösning, ”uppfinna hjulet själv”, som redan finns.

Intervjuperson 2 betonar ytterligare denna inverkan på kostnadseffektivitet som samarbete kan bidra med:

”[...] Man kan dela med sig, bolla idéer och tankar. Och även få ner kostnader då, om det är åtgärder som vi kan göra gemensamt och gå ihop och handla upp [...] det blir alltid billigare för kommunen om man är fler, än om man gör det som en ensam kommun.” (Intervjuperson 2)

En av de intervjuade sitter också med i en av de arbetsgrupper som verkar under A2020, och berättar hur kontrollen av arbetet med A2020 fungerar:

”Vi samarbetar genom olika nätverk kan man säga, baserat på vad vi specifikt jobbar med [...] så det är arbetsgruppen, som jag har varit med i i alla fall, där har vi alltid haft uppföljning och fört protokoll [...] så allting dokumenteras väldigt bra.” (Intervjuperson 2)

Det är alltså de arbetsgrupper under A2020 som ansvarar för den uppföljning som görs av arbetet.

6.2 Kommun B

Kommun B uttrycker att de ser A2020 som ett teoretiskt, allmänt dokument. Intervjupersonerna deltar i aktiviteterna kring A2020, men de uttrycker att dessa försvinner lite i mängden av andra aktiviteter som sker i verksamheten.

Vad betyder A2020 för kommunen?

”Vad den betyder? Ja, det är en pärm i hyllan. Vi har gått på lite möten och så vidare, men möten finns det gott om.” (Intervjuperson 4)

”[...] det gäller att koppla ihop teorin med praktiken, och där tror jag att dom allra flesta sådana här planer och teoretiska grejer faller lite grann på att det blir väldigt fina teoretiska resultat, men att dom faktiska resultaten brukar hamna lite grann i skymundan.” (Intervjuperson 4)

Vad anser du att huvudsyftet med A2020 är?

”Ja, det är väl viktigt. Att man har kontroll på verksamheten och avfallet rent allmänt. Hur vi skall minska mängderna och de farliga avfallet. Det angår alla verksamheter.” (Intervjuperson 3)

Kommun B uttrycker sitt förhållande till A2020 som en ”pärm i hyllan” bland många andra. Intervjuperson 4 har deltagit i möten kring A2020, men nämner också att det finns många andra möten. Intervjuperson 3 tillägger också att A2020 inte har högsta prioritet, utan prioriteten är att verksamheten skall ”rulla på”.

På vilket sätt kommer du i kontakt med A2020 i ditt vardagliga arbete?

”ja, alltså, jag kommer ju i kontakt med själva arbetet som den (A2020) behandlar såklart men det är inte så att jag sitter och bläddrar i den varje dag. Utan vi har ju en egen avfallsplan [...] och renhållningsförfordningar och planer så att det är det som vi jobbar med lokalt då. Som sagt var så tror jag inte att just A2020 har ett jättestort inflytande.” (Intervjuperson 4)

De intervjuade anser alltså inte A2020 som så högt prioriterad, och anser heller inte att den har ett så jättestort inflytande över verksamheten.

Intervjuperson 4 har arbetat länge inom avfallsbranschen och har sett ett antal liknande planer redan:

”Jag har ju jobbat så pass länge här så jag har sett många liknande planer på olika saker [...] det har varit Agenda 21 och det har varit lite av varje, och dom här planerna är ju jättebra, men huvudsaken är väl att det ger någon verkan. [...] det var ett tag sedan jag läste den (A2020).” (Intervjuperson 4)

De intervjuade i Kommun B ställer sig inte direkt negativa till själva A2020:

”Innehållet i A2020 är ingenting nytt för oss om man säger så, det är ju saker som vi alltid har jobbat med. Sedan i vilken form det kommer ut i rapporter eller planer, det är en annan sak. Men som sagt var så kan det vara jättebra att ha ett gemensamt styrdokument.” (Intervjuperson 4)

”Jag är mycket för konkreta insatser för miljön och det här (A2020) är en lite mer teoretisk insats, som ju i och för sig är jättebra [...] men det är lite av en kontorsprodukt.” (Intervjuperson 4)

Att innehållet i A2020 uttrycks som något som inte är nytt för verksamheten kan kopplas ihop med att de intervjuade inte ser dokumentet A2020 som högsta prioritet då de ändå indirekt arbetar

med liknande mål. Som sagt uttrycker de intervjuade sig inte negativt om själva tanken med ett gemensamt styrdokument som A2020, samtidigt som de uttrycker ett behov av förändring:

”Man får ut mycket av samarbetet (A2020) men personligen tycker jag att vi har svåra mål och därför är det bra med en uppföljningsmodell.” (Intervjuperson 3)*

”Det spelar inte så stor roll om vi på kontoret sitter och tycker att detta är bra om exempelvis farligt avfall ändå hamnar rakt ner i soptunnan. Då tycker jag att vi har misslyckats. Så om man kanske kunde få till något mera, som en A2020 som riktar sig ut mot allmänheten också, kanske någon förenklad variant.” (Intervjuperson 4)

Vidare så har Kommun B samarbeten över kommungränserna bland annat vad gäller matavfallsinsamling. Innan de själva införde matavfallsinsamlingssystemet så besökte de andra kommuner som redan infört systemet, och nu när de själva har infört det kommer andra kommuner och besöker Kommun B. De intervjuade berättar också att de har ett gränsöverskridande samarbete med andra kommuner vad gäller återvinningscentraler, som går ut på att kommuninvånarna även kan besöka återvinningscentraler i andra kommuner än den de själva tillhör. På så vis kan kommuninvånarna åka till närmaste återvinningscentral oberoende på vilken kommun de är skrivna i, och kommunerna kan därigenom också samfakturera.

Vad gäller stöd från politikernas sida berättar intervjuperson 3 att denne inte själv har mycket kontakt med politikerna, men att den förre chefen var i kontakt med politikerna och att det då inte var mycket hinder. Vidare anser intervjuperson 3 att det är lättare att få igenom förslag om man hänvisar till lagar och regler.

Vid frågan om de uppfattar några hinder för miljöarbetet ser inte intervjuperson 3 direkt några hinder, medan intervjuperson 4 uttrycker sig lite starkare:

Vilka hinder finns? (för ert miljöarbete)

*”Jag ser ett jättestort hinder faktiskt. Jag kan svara dig med ett enda ord: ekonomi.”
(intervju 4)*

Intervjuperson 4 lägger dock till att den ekonomiska biten har blivit bättre i och med att miljöarbetet har byggt lite i status, genom bland annat uppmärksamhet i media. När jag frågar om

* Med uppföljningsmodell syftar intervjupersonen till den större revidering av A2020 som kommer att genomföras under 2015

vilken roll medborgarna har för miljöarbetet uttrycker intervjuperson 4 att medborgarna har en väldigt betydande roll:

Beskriv medborgarnas roll i miljömålsarbetet

"Medborgarna har en jättestor roll i detta. Det spelar ingen roll om vi på renhållningsavdelningen och våra entreprenörer säger att 'nu ska vi ha ett miljöarbete' om ändå inte gemene man är med på det. Då faller ju alltihop." (Intervjuperson 4)

Intervjuperson 4 lägger också till att de som verksamhet har en viktig roll i att både informera medborgarna och styra upp verksamheten.

Vad gäller kontroll av arbetet berättar intervjuperson 4 att denne inte sätt någon uppföljning på länge. Men denne betonar också att det därför inte förekommer något, utan understryker att han haft annat att göra, och därför kanske inte uppmärksammat detta.

6.3 Kommun C

De två intervjuade i Kommun C är båda positiva när de besvarar vad A2020 betyder för deras kommun. De anser att A2020 är en tydlig plan för kommunens avfallshantering och att det är ett bra dokument att luta sig tillbaka på, som innehåller många bra formulerade målställningar och målformuleringar. När de besvarar frågan om införandet av A2020 i verksamheten går deras svar i liknande riktning:

Hur har ni infört A2020?

"Vi har ju med oss den (A2020) när vi planerar vår verksamhet. Vi använder den verkligen som ett levande dokument som finns med och som vi tittar på." (Intervjuperson 5)

"Ja, dels kan man säga att det är den kommunala renhållningsordningen så det är den vi har att rätta oss efter." (Intervjuperson 6)

Intervjuperson 6 nämner att det är de mål som är satta i A2020 som de har att förhålla sig till vilket gör att arbetet blir konkret och att de hela tiden försöker arbeta i den riktning som målen kräver. Det mål i A2020 som man fokuserat mycket på i Kommun C, och vilket speciellt intervjuperson 6 arbetat mycket med är matavfallsinsamling. Målet är att minst 50% av det insamlade matavfallet skall gå till biogasproduktion, vilket är ett mål som kommunen redan har uppnått. De anser också att medborgarna har en väldigt stor roll i att uppnå målen, och att de

skulle vilja involvera medborgarna i miljöarbetet i högre grad än vad de gör idag, då det i dagsläget främst är genom informationsutskick som de involveras.

Intervjuperson 6 uttrycker också att det är skönt att ha det stödet de får med sig då de inte är själva i att ha A2020 som styrdokument:

”Det är flera kommuner som står bakom det (A2020) och det gör att det är mycket enklare att diskutera de här frågorna och hitta lösningar.” (Intervjuperson 6)

”Man kan ju ta med sig den här (A2020) och säga att detta inte är något som bara vi i Kommun C har hittat på. Det är inte något som bara finns i en kommun utan problematiken, frågeställningarna och målen är regionala. Så den är jättebra.” (Intervjuperson 6)

Fortsättningsvis uttrycker de intervjuade sig positivt vad gäller övrigt samarbete över kommungränserna, och de påtalar även de vinster som följer samarbeten och att samarbete bidrar till att arbetet kan bli mer kostnadseffektivt:

”I det vardagliga arbetet kan jag maila över en fråga, ’hur gör ni här?’ och få tips och förslag. Man kan få informationsmaterial och utskick och liknande, så slipper man själv uppfinna hur man gör med det.” (Intervjuperson 5)*

”Jag vet inte hur många upphandlingsomgångar som är gjorda tillsammans, men det är ett antal och vad som visat sig vara väldigt fruktsamt är att vi får ju helt plötsligt upp invånarantalet gentemot entreprenören, jämfört om man skulle upphandla som ensam kommun. Det gör att volymen för entreprenaden blir större och då kan man förhoppningsvis hålla nere kostnaderna lite.” (Intervjuperson 6)

Intervjuperson 5 nämner också att det genom samarbete med A2020 kan skapas ett tryck på andra kommuner att också delta i arbetet:

” Jag känner också att det blir ett tryck på vissa kommuner som kanske inte alls har varit intresserade av att ha en så här ambitiös avfallsplan som A2020, vilken innebär en del pengar och resurser på avfallshantering. Men man känner trycket på ett helt annat sätt när nio av tretton kommuner har antagit A2020 och några andra övriga kommuner är på väg att anta den, då är det ju svårt att säga ’nej, vi vill inte vara med’ för då hamnar man utanför tåget på många sätt.” (Intervjuperson 5)

* Med informationsmaterial och utskick menas här utskick till medborgare med information om exempelvis matavfallsinsamlingssystem, återvinningscentraler, nyheter eller liknande.

Vidare uppfattar Kommun C stödet från de lokala politikerna som gott, men att det finns motsättningar om vad som skall prioriteras:

”Det finns en bred politisk enighet om att det är viktiga frågor vi arbetar med, men sedan finns det oenigheter naturligtvis om vilka frågor som skall prioriteras.” (Intervjuperson 6)

”Jag tycker att vi har ett bra stöd... För det mesta. [...] politikerna säger inte nej till vissa förslag, utan de säger kanske 'inte nu'. Men annars så känner jag ändå att det finns ett brett intresse kring det här (miljöarbete), över alla partigränser kan man väl säga. När A2020 skulle antas var det inga diskussioner, utan där var man överens.” (Intervjuperson 5)

Intervjuperson 5 uppfattar också att det finns ett brett intresse för miljöarbetet som sträcker sig över alla partigränser. När jag frågar dem vilka hinder de ser kommer politikernas prioriteringar upp igen, och att det som de på verksamheten prioriterar inte alltid blir prioriterat av de lokala politikerna. Här tillägger intervjuperson 5 att även fast det finns oenigheter i prioriteringar hos politikerna, är det medvetna om att det är lagen som styr:

”Framförallt är det lagstiftningen som styr. Sedan är det även dom lokala politikerna, vad dom tycker. Men det är ändå... Dom är medvetna om att det är lagen som styr.” (intervju 5)

Vidare nämner också intervjuperson 5 att resurser och pengar kan utgöra ett hinder, men tillägger att det de arbetar med skall vara kostnadseffektivt.

En av de intervjuade från Kommun C var även delaktig i arbetet med att framställa A2020, och intervjupersonen berättar att samtliga 13 kommuner hade representanter som var med i någon av de olika arbetsgrupperna som arbetade med framställningen. Under arbetets gång tittade de på bland annat nationella riktlinjer och även på andra avfallsplaner. Intervjupersonen berättar också om tanken bakom ett dokument som A2020:

”Vi var väldigt noga med att detta skulle vara någonting som inte var en hyllvärmare, utan någonting som vi skulle arbeta aktivt med.” (Intervjuperson 5)

Intervjuperson 5 berättar också om hur den tidigare avfallsplanen för Kommun C såg ut:

”Den avfallsplanen som fanns här i Kommun C när jag kom hit, den var väldigt massiv. Den stod mest som en hyllvärmare och arbetet med den var inte så aktivt kände jag. Så det var liksom 'nu behöver den uppdateras!' och när vi tittade i den så var det 'oj, vad stod det här, detta var inte gjort!'” (Intervjuperson 5)

Samma intervjuperson uppfattade också att det under arbetets gång med att framställa A2020 inte direkt fanns några motsättningar, och att de flesta tyckte att det var en bra idé. När A2020 skulle antas i kommunfullmäktige i Kommun C fanns det heller inga motsättningar vad intervjuperson 5 märkte eller känner till. Vidare sitter också i intervjuperson 5 med i en arbetsgrupp under A2020 och anser att man därigenom har möjligheter att påverka utformningen av fortsatt arbete med A2020:

"[...] i våra A2020-möten kan man absolut ta med sig det (förslag), att det här tycker jag man ska uppdatera eller, det här behöver läggas till, eller det här är en lösning på det problemet." (intervju 5)

6.4 Kommun D

De intervjuade från Kommun D ser A2020 som ett styrdokument som helt enkelt har antagits av kommunfullmäktige och som de därför skall arbeta med. A2020 betyder mycket för kommunens arbete då det ger dem möjlighet att utbyta idéer med andra kommuner som arbetar efter samma dokument:

Vad betyder A2020 för kommunen?

"Det är ju ett styrdokument. Helt enkelt. Det är efter det vi skall jobba. Det är inte konstigare än så." (Intervjuperson 8)

"För oss betyder det mycket, jag tror att det gör det för alla oss kommuner. Det är en möjlighet för oss att träffa andra kommuner med samma tjänst och få utbyta idéer och få inspiration. Där har vi ett stort stöd." (Intervjuperson 7)

Vidare nämner intervjuperson 7 att A2020 utgör en hjälp för att prioritera vad som är viktigt just för tillfället och att A2020 leder in arbetet på rätt spår.

Intervjuperson 8 nämner att den viktigaste biten av hur kommunen har infört A2020 är att den är antagen av kommunfullmäktige, vilket betyder att A2020 fungerar som ett styrdokument som de ska arbeta utefter. På frågan om hur kommunen har infört A2020 berättar intervjuperson 7 att de just nu fokuserar på målet med arbetsmiljön och att de under tidigare år fokuserat på matavfallsinsamling och tillhörande mål, vilket kommunen redan har uppnått.

Intervjupersonerna uppfattar de lokala politikernas stöd som bra:

Vilket stöd har miljömålsarbetet från politikerna i er kommun?

"Mitt intryck är att dom verkligen vill att vi skall arbeta framåt och dom är villiga att lägga pengar och de ser vårt arbete som en viktig aspekt." (Intervjuperson 7)

"Det som vi går upp med till politiken det går till som så att vi pekar på dom målen som finns, både EU:s mål och regionala mål, och oftast så är det inga som helst bekymmer." (Intervjuperson 8)

När jag frågar om vad de anser huvudsyftet med A2020 är beskriver intervjuperson 7 att man arbetar tillsammans för att tillsammans bli starkare, och för att kunna hjälpa varandra. Intervjuperson 7 beskriver också A2020 som ett stort stöd och att det skapar gemenskap:

Vad anser du att huvudsyftet med A2020 är?

"Att vi träffar kommuner för att kunna arbeta tillsammans och få den större kraften. Det är såklart lättare när man är fler, och det underlättar också för mindre kommuner där man kanske är 1-3 anställda inom avfallsområdet. Då är det inte alltid så lätt att alltid hitta bra lösningar, så A2020 ger verkligen det stödet och det känns jätteskönt att alltid kunna ringa någon och ställa en fråga [...] det känns faktiskt jättetryggt att ha det. Det är en gemenskap." (Intervjuperson 7)

Samarbetet mellan kommunerna har redan beskrivits av intervjupersonerna som gott, och att de får ut mycket av samarbetet som exempelvis stöd i frågor. De nämner också de kostnadseffektiva fördelarna som kan skapas genom exempelvis upphandling:

Hur samarbetar ni med de andra kommunerna i regionen?

"Det kan exempelvis vara så att tre kommuner går ihop och gör en upphandling. Då skapar man mer resurser och det blir mer intressant (för entreprenader) att lämna anbud. Man tar också fram gemensamma system. Det är ju också för att få det så effektivt som möjligt. Så det finns många olika sätt som man kan arbeta både regionalt och ett antal kommuner tillsammans." (Intervjuperson 8)

Vad gäller kontroll av det arbete som sker under A2020 beskriver intervjuperson 8 att det är i arbetsgrupperna som uppföljningsarbetet sker, att man i dessa grupper gör sammanställningar av statistik och tar fram nyckeltal för att se hur långt de har kommit för att uppnå de uppsatta målen. Uppnås inte målen diskuterar man hur man skall gå till väga för att de skall kunna uppnås.

Intervjuperson 7 beskriver i linje med vad intervjuperson 8 säger, att det är i arbetsgruppsmötena som det diskuteras hur arbetet sett ut och hur man kan arbeta framåt, fast beskriver uppföljningen med lite mjukare ord än vad intervjuperson 8 gör:

Hur ofta sker kontroller?

”Jag tror inte att det finns kontrollanter... Det tror jag inte. Utan det är väl i våra möten där vi pratar om hur arbetet går och hur vi kan arbeta framåt.” (Intervjuperson 7)

Intervjuperson 7 nämner att det också finns en hemsida vilken deras branschorganisation, Avfall Sverige, ansvarar för och där kommunerna kan fylla i exempelvis olika avfallsmängder och taxor, så att det därigenom kan bli en jämförelse mellan kommunerna.

Intervjuperson 8 uppfattar också medborgarnas roll i miljöarbetet som väldigt betydande:

Beskriv medborgarnas roll i miljömålsarbetet

”Ja, det är ju nästan den avgörande delen. Får man inte medborgarna att anamma det här med exempelvis avfallstrappan, och att minimera avfallet, så kommer man naturligtvis att misslyckas. Så konsumenterna är oerhört viktiga.” (Intervjuperson 8)

De involverar medborgarna främst genom informationsutskick. De har informationsbrev som går ut till hushållen med jämna mellanrum och även särskilda utskick om det är något område som de vill trycka lite extra på.

7. Analys

Nedan kommer empirin som presenterats i det tidigare avsnittet att analyseras. Det empiriska materialet har tematiskt delats in i de påverkande faktorer som presenterades i teoriavsnittet, vilka utgör min analysram. Var och en av de påverkande faktorerna kommer kort att presenteras under respektive avsnitt. När något beskrivs utifrån "Kommun x" eller "samtliga kommuner" är det inte nödvändigtvis båda intervjupersonerna ur varje kommun som sagt samma sak, utan minst en av dem.

7.1 Påverkande faktorer på implementering

Det har visat sig i tidigare forskning att det finns ett antal faktorer som spelar in och påverkar implementeringen av ett beslut (Vedung 1998, Durlak & DuPre 2008, Lundin 2007). Beroende på förekomsten av dessa faktorer kan implementeringen av ett beslut både bli bättre och sämre. I föreliggande uppsats har fem faktorer valts ut för att utgöra analysramen, vilken har presenterats i teoriavsnittet och som sammanfattats i Figur 1 ovan.

7.1.1 Påverkande faktor: Bakgrund

Den första faktorn som påverkar implementeringen är bakgrundsfaktorn. Denna faktor delas in i följande underfaktorer: insatsens inriktning och storlek, politiskt stöd och de berördas deltagande. I situationer där insatsen som skall implementeras är utformad på liknande sätt som tidigare insatser och om insatsens utformning och innehåll överensstämmer med övrig verksamhet underlättas implementeringen (Vedung 1998). Utifrån detta resonemang skulle alltså exempelvis en mindre komplettering till ett redan infört avfallsdirektiv hos en verksamhet som är inriktat på avfall vara lättare att implementera än att implementera ett för verksamheten helt nytt direktiv som helt förändrar den tidigare verksamhet som bedrivits.

A2020 behandlar avfall som kommunen ansvarar för och dokumentet är riktat mot politiker och tjänstemän som på något sett arbetar med avfall. Dettas innebär att A2020 inte direkt innehåller några helt nya direktiv, utan att den istället innebär målsättningar och tillvägagångssätt för att uppnå målen. Detta resonemang ligger således i linje med att insatsens, A2020s, riktning redan är känt för de som skall implementera densamma, vilket pekar på att implementeringen underlättas. Stärkande för detta resonemang är att en av de intervjuade även nämner att innehållet i A2020 inte är någonting nytt för dom, att dom alltid har arbetat med liknande saker.

Att innehållet i A2020 redan är känt förklaras av att A2020 är utformad utifrån bland annat Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om vad en kommunal avfallsplan skall innehålla

(GR 2010:9) vilket gör att liknande direktiv även är återkommande inom andra projekt verksamheterna arbetar med. Den arbetsgång som förespråkas av A2020 finns alltså redan integrerad inom organisationen i viss grad.

Beroende på insatsens storlek påverkas också implementeringen. Om insatsen är tänkt att implementeras med små och stegvisa förändringar underlättas implementeringen. Omvänt kan alltså implementeringen försvåras av att insatsen är massiv till sitt omfång (Vedung 1998).

Då det styrdokument som behandlas här, A2020, är en långsiktig plan vars mål skall vara uppfyllda till år 2020 är det tänkt som så att delar av planen skall brytas ut och arbetas med på årsbasis då det inte hade varit effektivt att fastslå konkreta tillvägagångssätt för hela perioden. Istället skall man kontinuerligt besluta om åtgärder (GR:2010:10). A2020 har alltså höga målsättningar, men är tänkt att implementeras stegvis i kommunerna.

Att målen bryts ner och att dessa arbetas med stegvis bevisas av att de intervjuade tjänstemännen berättar om hur de infört A2020 och att de även berättar om de målområden som de arbetar med för tillfället. Återkommande mål som kommunerna arbetar med är främst matavfallsinsamlingsmålet, som samtliga kommuner arbetar mot, och som också redan uppnåtts i vissa kommuner. Kostnadseffektivitetsmålet är även det återkommande, både när de intervjuade talar om samarbeten med andra kommuner och hur deras arbete ser ut i den dagliga verksamheten.

Kommun A, C och D beskriver överensstämmande hur de har infört A2020, att dokumentet är närvarande vid verksamhetsplanering och att man kommer i kontakt med dokumentet i det dagliga arbetet. Kommun B å andra sidan är här avvikande och beskriver att A2020 inte är verksamhetens första prioritet och att de främst utgår ifrån den egna kommunala avfallsplanen i arbetet. Samtidigt arbetar Kommun B med samma slags mål som övriga kommuner och de samarbetar också på samma sett som övriga kommuner i målarbetet. Detta kan förklaras av att A2020 som sagt är uppbyggd efter föreskrifter som behandlar vad som skall ingå i en kommunal avfallsplan. Kommun B kommer därigenom i kontakt med samma typ av målarbete, även då de inte specifikt anser att det i första hand är A2020 som styr deras verksamhet.

Vidare underlättas implementeringen även av att insatsen som skall implementeras är i enlighet med rådande politik (Vedung 1998). Kommun A, C och D är överens om att det finns ett gott stöd från politikernas sida vad gäller miljömålsarbetet.

Det som vissa intervjupersoner nämner är att det dock kan finnas oenigheter om vilka frågor som skall prioriteras. Över lag anser intervjupersonerna att det grundläggande stödet för deras verksamheter finns, att politikerna uppfattar meningen av deras arbete, att de är villiga att lägga resurser för att miljömålsarbetet skall gå framåt och att detta stöd och intresse för miljöarbetet sträcker sig över partigränserna.

Att detta stöd från de lokala politikerna finns underlättar implementeringen. Finns stöd är det lättare att få igenom förslag som behövs för att uppnå målen i A2020 (Vedung 1998).

Vad gäller den sista underkategorin, *berördas deltagande*, menas här att implementeringen underlättas av att de som kommer beröras av insatsen även är med vid framställningen av densamma. Genom att berörda aktörer får vara med i beslutsprocessen ökar legitimiteten för insatsen, vilket gör att acceptansen för densamma blir större och därmed underlättas också implementeringen. Legitimitet kan också skapas om exempelvis den organisation man arbetar i varit drivande vid framställningen. Därför är en direktkontakt med beslutsprocessen inte nödvändig (Vedung 1998:173), men implementeringen påverkas av, vad jag tolkar det som, vilken grad av närhet till beslutsprocessen som föreligger hos de som skall implementera insatsen.

Att *berördas deltagande* är en starkt påverkande faktor för hur väl implementeringen fungerar visar sig bland kommunerna. I Kommun C var en av de intervjuade med vid framställningen av A2020 och båda de intervjuade från Kommun C är väldigt positiva till A2020. Kommun D har ett starkt samarbete med Kommun C och det framkommer att telefon- och mailkontakt ofta sker mellan kommunerna. Kommunerna deltar också i gemensamma möten, vilket ger Kommun D närhet till det tidigare beslutsfattandet kring A2020. Detta innebär också att Kommun D även har förtroende för den person i Kommun C som medverkade vid framställningen av A2020. Kommun C och D har även sedan tiden innan A2020 haft samarbeten, vilket också kan förklara den gemensamma positiva bild av A2020 som intervjupersonerna uttrycker.

I Kommun A framgår inte närheten till beslutsprocessen. Kommun A ställer sig dock också positiva till A2020, även då de inte uttrycker sig lika starkt som Kommun C och D, kommuner som båda uttrycker att A2020 betyder mycket för dem och att de använder det som ett levande dokument.

Kommun B är den kommun där närheten till beslutsprocessen vid framställningen av A2020 inte lika tydligt finns som i de övriga kommunerna. En av de intervjuade berättade om en tidigare anställd som var väldigt involverad i A2020, men när kollegan slutade hörde intervjupersonen

inte så mycket mer om A2020 och det verkar heller inte som att någon övertog det nära arbete med A2020 som den förra anställda hade, även om en av de intervjuade från Kommun B är med i en av arbetsgrupperna under A2020. Intervjupersonen berättar ganska flyktigt om det arbete som gjordes av denna tidigare anställda, vilket indikerar att intervjupersonen själv inte var så insatt.

Kommun B är också den kommun som känner att deras arbete inte är särskilt förknippat med A2020. De uttrycker sig inte negativt till att ha ett gemensamt styrdokument som A2020, däremot finns det tryck på förändring. Detta tryck på förändring kan kopplas ihop med den påverkan som närvarande beslutsfattande har på legitimiteten av en insats, och följaktligen också på implementeringen. De intervjuade har antagligen inte lika stor acceptans för insatsen då de inte känner samma närhet till framställningen, vilket påverkar legitimiteten för A2020 då ingen av dem var med under framställningen och heller inte arbetade eller arbetar nära någon som var med. Detta visar sig då de uttrycker att de vill förändra A2020, och att de ser fram emot den större revidering av A2020 som skall ske under 2015. Under den kommande revideringen har en av de intervjuade själv möjlighet att få påverka beslutsprocessen (då denne sitter med i en arbetsgrupp under A2020) och därigenom finns det möjlighet att öka legitimiteten för A2020 även hos Kommun B.

Ett annat exempel på att närhet till beslutsprocessen i framställningen är viktig för legitimitet för en insats visar sig hos Kommun C. En av de intervjuade berättar om den tidigare avfallsplan som redan fanns hos kommunen när intervjupersonen blev anställd. Intervjupersonen beskrev den tidigare avfallsplanen som ”massiv” och att det fanns åtgärder i planen som inte hade blivit genomförda. Intervjupersonen ville då se förändring, och var med och framställde A2020: ett dokument som därigenom fick högre legitimitet och som nu används som ett mer levande dokument hos Kommun C än vad tidigare avfallsplan gjorde.

Sammanfattningsvis kan vi säga att insatsen, A2020, inte direkt innehåller några nyheter för de anställda. Detta då A2020 gäller för samtliga kommuner och behandlar området avfall inom vilket samtliga intervjuade på ett eller annat sätt arbetar. Planen är grundad på föreskrifter från Naturvårdsverket och direktiv från EU. Planens mål skall brytas ner och skall således införas stegvis, vilket också, utifrån vad de intervjuade berättar, är hur den implementeras i verksamheterna. Att A2020 ser ut på detta sätt skall alltså underlätta implementeringen.

Vad gäller det politiska stödet är samtliga kommuner överens om att miljöarbetet har ett stöd från de lokala politikerna, vilket också är en faktor som kan underlätta implementering.

Vid berördas deltagande i framställningen ökar legitimiteten för insatsen då berörda aktörer är delaktiga i beslutsprocessen, vilket underlättar implementeringen. Här kan vi se att skillnader mellan de olika kommunerna framkommer beroende på grad av närhet till framställningen av A2020. Det är flera av intervjupersonerna som inte var delaktiga i framställningen av A2020, däremot är det flera av intervjupersonerna som arbetar nära anställda som deltog vid framställningen av A2020, vilket också gör att legitimiteten för insatsen därigenom blir större (Vedung 1998:173). I de fall där närhet till beslutsprocessen inte varit lika hög är således också A2020s betydelse för kommunen mindre, och de uttrycker också ett starkare behov av förändring (Kommun B) än i fall där det finns högre grad av närhet till beslutsprocessen (Kommun C och D).

	Bakgrundsfaktorn		
	Insatsens inriktning	Politiskt stöd	Berördas deltagande i beslutsprocessen vid framställningen (av insatsen)
Kommun A	Följer verksamheten	Ja	-
Kommun B	Följer verksamheten	-	Nej
Kommun C	Följer verksamheten	Ja	Ja
Kommun D	Följer verksamheten	Ja	Ja

Figur 2. Sammanfattning av bakgrundsfaktorns påverkande faktorer på implementering, indelat efter kommuntillhörighet.

7.1.2 Påverkande faktor: Utförarna

Faktorn utförarna delas också in i underfaktorer: Utförarnas egenskaper: vilja, kunna, förstå samt utförarnas deltagande beslutsfattande (Vedung 1998, Lundquist 1992 & Durlak & DuPre 2008). Viktigt här är att särskilja ”deltagande beslutsfattande” med ”berördas deltagande” som diskuterades i avsnittet ovan. I det senare åsyftades berörda aktörers deltagande vid framställningen av insatsen, medan ”deltagande beslutsfattande” här innebär aktörernas involvering i insatsen medan den pågår.

Utförarnas egenskaper handlar kortfattat om att utförarna skall *vilja* utföra insatsen, det vill säga om utföraren anser att styrningen inte är eftersträvsvärd av olika anledningar finns anledningar till att inte heller verkställa beslutet. Implementeringen av ett program underlättas också om utförarna ser fördelar med och behovet av ett nytt program (Vedung 1998:180ff, Lundquist 1992:75f & Durlak & DuPre 2008). Med *kunna* innebär utförarens förmåga att genomföra åtgärderna, det vill säga, utföraren har tillräckligt med resurser för att kunna verkställa beslutet. Utförarna skall också *förstå* vad som väntas av denne och att utföraren förstår innebörden av insatsen (Vedung 1998).

Deltagande beslutsfattande är en positivt påverkande faktor, och i situationer där utförare får vara med och fatta beslut och i situationer där kommunikation kan ske och ömsesidigt förtroende föreligger förbättras implementeringen och programmet blir även mer hållbart över tid (Durlak & DuPre 2008:336ff).

Om vi ser till utförarnas *vilja* att genomföra insatsen syns skillnader mellan kommunerna, främst vad gäller resonemanget kring att utförarna uppfattar ett behov av en ny insats, här A2020, och att de ser fördelarna med detsamma. Kommun A, C och D uttrycker ett behov av insatsen, bland annat då de uttrycker att den är en hjälp för att prioritera arbetet i verksamheten, att den är ett bra stöd och att den skapar en gemenskap där kunskapsutbyte kan ske. Kommun B å andra sidan uppfattar inte behovet av A2020 på samma sätt som de övriga kommunerna. Den används inte som ett lika tydligt styrdokument då man uttrycker att deras främsta prioritet är att hålla verksamheten rullande, och ser därmed inte A2020 som lika ihopkopplat med verksamheten än vad övriga kommuner gör. En av intervjupersonerna från Kommun B beskriver A2020 som ”en pärm i hyllan” och att den är något av en ”kontorsprodukt”. Dessa uttryck skiljer sig från de andra kommunerna som uttrycker A2020 som ett ”levande dokument” samt att de arbetar aktivt så att planen inte blir en ”hyllvärmare”.

En av intervjupersonerna från Kommun B säger också att många liknande planer har funnits tidigare, samt att innehållet i A2020 inte är något nytt för dem, vilket indikerar på att intervjupersonen inte ser ett så stort behov av A2020.

Med faktorn *kunna* menas utförarens förmåga att genomföra insatsen, exempelvis att utföraren har tillräckligt med resurser för att kunna verkställa beslutet. De hinder som intervjupersonerna lyfter fram, och som här kan kopplas ihop med *kunna*, är främst ekonomin. I och med att de inte har obegränsat med pengar att röra sig med samt att även kraven på kostnadseffektivitet skall uppnås kan verksamheterna inte göra allt på en gång. A2020 är som sagt uppbyggd med tanke på detta, då det är tänkt att målen skall kunna brytas ned och arbetas med på årsbasis, utifrån kommunernas förmåga.

Ett annat hinder för miljöarbetet som de intervjuade nämner är politiken. Kommun A, C och D känner att de har ett gott grundläggande stöd från politikernas sida, men att vissa intervjuade ibland känner att det som de anställda anser som högt prioriterat inte prioriteras på samma sätt av politikerna. Dock nämner flera av intervjupersonerna att detta kan underlättas av att man har lagar och direktiv att luta sig tillbaka mot när man lyfter upp förslag till politiken, och att det på det sättet gör att förslagen lättare går igenom då politikerna är medvetna om att det är lagen som styr.

Implementeringen av A2020 kan därför underlättas av att den är uppbyggd på bland annat direktiv från EU.

Vad gäller utförarnas egenskap *förstå*, och därmed förståelse för innebörden av insatsen, har jag fått relativt samstämmiga svar från samtliga intervjupersoner. Att samarbete och nätverkande i regionen är en del av huvudsyftet nämner alla tillfrågade (som fått frågan) på ett eller annat sätt. Även Kommun B uttrycker sig positivt till att ha ett gemensamt styrdokument och de kan se fördelarna med det. De ställer sig dock inte lika positivt till själva utformningen av A2020 som övriga kommuner, eftersom det är Kommun B som starkast uttrycker behovet av förändringar av A2020.

För att nu övergå till att analysera deltagande beslutsfattande, som är en faktor som positivt påverkar implementeringen, sitter minst en av intervjupersonerna från respektive kommun med i någon av de olika arbetsgrupper som verkar under A2020. I dessa arbetsgrupper görs bland annat uppföljning av målen och över lag anser de intervjuade att deras röster blir hörda och att de kan vara med och påverka genom arbetsgrupperna. För att ett program skall vara hållbart över tid är *deltagande beslutsfattande* som tidigare nämnts en viktig faktor. Att det sker kommunikation och att det finns ömsesidigt förtroende mellan de som berörs av insatsen är också viktigt ur denna aspekt (Durlak & DuPre 2008:336ff). Då de kommuner som arbetar under A2020 träffas i dessa olika arbetsgrupper ges därigenom möjlighet till kommunikation. Att det också i dessa grupper sker uppföljning av målen förebygger förtroendet till de andra kommunerna, då kommunerna kan se att övriga kommuner också gör det som krävs för att målen skall uppnås.

A2020 har en tidshorisont på tio år vilket innebär att det är viktigt att kommunikations- och förtroendekravet är uppfyllt för att måluppfyllelsen skall bli god. Dessa krav, enligt resonemanget ovan, ser ut att uppfyllas genom de berörda deltagande i arbetsgrupperna. Att de berörda deltagarna genom arbetsgrupperna även har möjligheter att delta i beslutsprocessen innebär att A2020 har god möjlighet att vara hållbart över tid.

Sammanfattningsvis överensstämmer intervjupersonernas, utförarnas, egenskaper vad gäller faktorerna *förstå* och *kunna*. Samtliga som fått frågan nämner samarbete som huvudsyfte för A2020 och att det genom samarbete blir en större genomslagskraft i exempelvis upphandlingar.

Egenskapen *kunna* handlar som tidigare nämnts om att utförarna har de resurser som krävs för att kunna genomföra insatsen. Det hinder som de intervjuade nämner är främst ekonomi, men då A2020 är tänkt att arbetas med under en längre tidsperiod och därmed har man möjlighet att bryta

ut mål, kan man utifrån kommunens egen förmåga bryta ut mål utefter deras förutsättningar. Ett annat hinder som nämns är prioriteringar hos politikerna. Detta underlättas dock av att man kan underbygga de förslag man vill få igenom med lagar och nationella mål.

Hos egenskapen *vilja* hittar vi motsättningar hos Kommun B, vilka är den kommun som minst ser A2020 som sammankopplad med det dagliga arbetet, samt att de inte ser ett så stort behov av A2020. Kommun B kallar A2020 för bland annat en ”pärm i hyllan” vilken är motsatsen till hur övriga kommuner uttrycker sig kring A2020. Övriga kommuner säger bland annat att A2020 fungerar som ett levande dokument och att de just arbetar för att den inte skall bli en ”hyllvärmare”. I övriga kommuner verkar också A2020 vara mer integrerad i den dagliga verksamheten.

Vad gäller *deltagande beslutsfattande* sitter minst en av de intervjuade från respektive kommun i en arbetsgrupp under A2020 där bland annat uppföljning sker. Kommun A, C och D uttrycker sig positivt kring dessa arbetsgrupper och några nämner att de därigenom kan vara med och påverka. I Kommun B uttrycker sig en av intervjupersonerna sig positivt om arbetsgrupperna, medan den andra mer ser dessa möten som ett möte bland många andra. Detta tyder på att faktorn *deltagande beslutsfattande* inte är så starkt förknippad med implementeringen, åtminstone inte i Kommun B. Detta kan förklaras av att bakgrundsfaktorn kan ha en större inverkan än vad deltagande beslutsfattande verkar ha.

	Påverkande faktor: Utförarna			
	Vilja	Kunna	Förstå	Deltagande beslutsfattande
Kommun A	Ja	Ja	Ja	Finns
Kommun B	Nej	Ja	Ja	Finns
Kommun C	Ja	Ja	Ja	Finns
Kommun D	Ja	Ja	Ja	Finns

Figur 3. Sammanfattning av utförarnas påverkande faktorer utifrån kommuntillhörighet.

Deltagande beslutsfattande är dock viktig för att A2020 skall vara hållbart över tid. Denna faktors inverkan förstärks av att de berörda sitter med i arbetsgrupper där som sagt kommunikation och förtroende finns och kan utvecklas.

7.1.3 Påverkande faktor: Kontrollen

Hur kontrollen och uppföljningen är utformad kan inverka på implementeringen (Vedung 1998:189). Sannerstedt (2001) beskriver också betydelsen av att, utöver att kontroll skall ske, informera aktörer om att uppföljning kommer att ske.

Det är inga utomstående som genomför kontroller av arbetet med A2020. Uppföljningen sker inom de arbetsgrupper som finns under A2020, vilka innefattar alla de kommuner som tillhör Göteborgsregionen. Detta sker löpande, på årsbasis (GR 2010). Det finns inte heller några direkta följder i fall där man inte nått måluppfyllelse, utan det är mer dialog kring hur man går vidare i målarbetet till nästa år.

Även då det inte finns några direkta följder av en misslyckad måluppfyllelse nämner dock de intervjuade att det aldrig är roligt att presentera dåliga resultat. De talar också om att det uppstår ett visst gruppträck när det är flera kommuner som samarbetar under samma plan och följaktligen då har samma mål att arbeta efter. Därför kan man dra slutsatsen om att det är själva samarbetet i sig och det uppföljningsarbete som sker i arbetsgrupperna som utgör en typ av kontroll av arbetet.

Sannerstedt (2001) beskriver som sagt betydelsen av att informera om att kontroll kommer att ske som viktig för implementeringen. Då de flesta av de intervjuade uttrycker att de vet om att det kontinuerligt sker uppföljning av målen i arbetsgrupperna kan detta vara ett incitament för kommunerna att arbeta efter målen. Ett andra incitament är också som tidigare nämnts det gruppträck som skapas utifrån att man är flera kommuner som arbetar utefter A2020.

Att kontrollen inte sker av utomstående utan att den mer har formen av en uppföljning som görs inom den grupp man själv verkar i kan vid första inblick antyda att implementeringen kan påverkas mer negativt än om en tydligare kontroll hade funnits. Dock verkar det finnas en faktor som väger upp denna mjuka typ av kontroll: samarbete. Som sagt känner kommunerna av trycket från övriga kommuner som arbetar med A2020, vilket gör att man därigenom vill uppnå målen i den egna kommunen. Samarbete som påverkande faktor kommer nedan att diskuteras mer ingående.

Sammanfattningsvis kan man beskriva kontrollens utformning som en typ av uppföljning. Uppföljningen sker i de arbetsgrupper som minst en av de intervjuade från respektive kommun sitter med i, och samtliga är medvetna om att arbetet följs upp på detta sätt. Dock är detta svagare i kommun B, där endast en av de intervjuade nämner uppföljning vagt.

7.1.4 Påverkande faktor: Samarbete

Samarbete har visat sig påverka implementeringen i positiv riktning (Johansson 2009). Senare forskning har också påvisat att desto mer komplex uppgiften i fråga är, desto större positiv påverkan har samarbetet på implementeringen (Lundin 2007:647f).

Om man utgår ifrån det som Lundin (2007) karaktäriserar som ”komplext”, det vill säga hur multidimensionellt tillvägagångssättet är för att utföra en uppgift (om det är många inblandade aktörer med olika kunskapsområden) och hur hög intensiteten är (hur mycket arbete som behöver läggas ner för att kunna genomföra åtgärden) (Lundin 2007:633) så kan de mål som presenteras i A2020 definieras som komplexa. Det är många inblandade aktörer med olika kunskapsområden som behövs; renhållningspersonal, miljöingenjörer och kemitekniker för att nämna några. Målen väljs också ut och behöver i vissa fall brytas ner för att kunna arbetas med på årsbasis, vilket pekar på att mycket arbete ligger bakom en god måluppfyllelse.

Då A2020s mål definieras som komplexa, och då samarbete sker mellan kommunerna för att uppnå målen bör således samarbetet påverka implementeringen i positiv riktning. Detta visar sig bland annat i det som en av de intervjuade säger om att kunskapsutbyte är väldigt värdefullt då man i mindre kommuner är färre anställda inom avfallsområdet. Intervjupersonen säger också att det är ett stort stöd som är skönt att kunna luta sig tillbaka på då det inte endast är en kommun som har ”hittat på” planen, utan att det är ett gemensamt styrdokument som alla Göteborgsregionens kommuner skall arbeta utefter.

Andra intervjupersoner beskriver också att kostnader kan hållas nere genom samarbete. Vid gemensamma upphandlingar får man upp invånarantalet gentemot entreprenader, vilket gör upphandlingen mer attraktiv. De nämner också att man genom att se på andra kommuner som kommit längre inom vissa arbetsområden slipper ”uppfinna hjulet en gång till” och att man kan dela med sig av information, så att en sammanställning av liknande informationsmaterial inte behöver göras en gång till. På så vis sparar man både tid och andra resurser.

Även Kommun B deltar på liknande sätt som övriga kommuner i detta samarbete, vilket kan vara förvånande med tanke på kommunens lite mer negativa syn på a2020. Även detta kan dock förklaras av det faktum att A2020 bygger på direktiv vad gäller kommunala avfallsplaner samt EU:s direktiv, vilket gör att man kommer i kontakt med målen även på andra ställen i verksamheten än just under A2020.

Att samarbete skapar tryck på övriga kommuner, vilket diskuteras i avsnittet om kontroll som påverkande faktor, beskrivs även följderna av detta tryck på ett annat sätt av en av de intervjuade. Kommunerna känner inte bara ett tryck vad gäller måluppfyllelse, utan redan vid antagandet av planen. Att man, som kanske enda kommun av 13 stycken, är den enda som inte har antagit den skapar stort tryck, och att man på så vis kan ”hamna utanför tåget”. Sett ur ett perspektiv skulle

denna typ av tryck kunna påverka implementeringen i negativ riktning då den sista kommunen kanske antar planen bara för att alla andra redan har gjort det. Viktigt är då att planen har en tydlig uppföljning, så att man därigenom kan se så att målen faktiskt blir nådda. Om kommunen från början inte varit så positiva till planen, och att de kanske inte heller varit med vid framställningen av den men ändå tvingas anta den kan göra att de blir ännu mer negativt inställda. Om detta har skett vid antagningen av A2020 går här endast att spekulera i, då denna studie inte innefattar kontexten i vilken planen antogs av de olika kommunerna. Inte desto mindre är det en viktig aspekt i hur samarbete kan påverka de anställda i kommunerna.

Sammanfattningsvis har jag i diskussionen ovan dragit slutsatsen om att A2020s mål kan anses som komplexa utifrån de karaktärsdrag Lundin (2007) ställer upp. Samarbete kring mer komplexa uppgifter påverkar implementering i positiv riktning (Lundin 2007) och då samtliga kommuner som är deltagande i studien samarbetar över kommungränserna bör detta vara en indikation på att implementeringen av A2020 utvecklas positivt.

7.1.5 Påverkande faktor: Övrig omgivning

Den sista faktorn som diskuteras i denna studie och som påverkar implementeringen är övrig omgivning. Med övrig omgivning menas här aktörer som varken är implementatörer eller reformbärare. Dessa kan ha påverkan på resultatet, beroende på det stöd eller motstånd de riktar mot insatsen. Aktörer som intresseorganisationer och media lyfts fram (Vedung 1998). I denna kategori kommer också marknaden, det vill säga konsumenternas (i detta fall medborgarnas) förväntade reaktioner att behandlas.

Medborgarnas betydelse för miljöarbetet uttrycks av samtliga kommuner som mycket betydelsefullt. Medborgarna är på ett sätt också implementatörer, då det är dem som i slutändan påverkar resultaten till stor del, främst när det gäller mål angående insamling som rör hushållens avfall. Även målet ”god service” mäts utifrån kundnöjdhet, det vill säga hur nöjda medborgarna (vilka i detta fall utgör kunder) är med avfallshanteringen.

Samtliga kommuner beskriver medborgarnas roll i miljöarbetet som mycket viktigt, och i vissa fall som en avgörande del i arbetet. Om inte medborgarna anammar de nya system som införs, exempelvis matavfallsinsamling, kommer kommunerna inte heller kunna nå målet. Hur kommunerna involverar medborgarna varierar lite mellan kommunerna, men samtliga har informationsutskick och det finns också synpunktshanteringssystem och miljöinformatörer hos vissa kommuner. Att medborgarnas roll för måluppfyllelse är så stor genererar naturligtvis att en

hel del resurser måste läggas ner på att motivera och informera medborgarna så att de handlar enligt kommunens intentioner.

Det går inte att undgå att medborgarna har en stor roll i miljömålsarbetet, då det främst är deras avfall, hushållsavfallet, som kommunen ansvarar för. Detta innebär att även involvering av medborgarna är en naturlig del i det vardagliga arbetet hos verksamheterna.

Endast en av intervjupersonerna nämner medias påverkan på deras arbete. I och med att miljöarbetet har byggt i status anser den intervjuade att den ekonomiska biten därigenom har förbättras. Även då ingen av de övriga intervjupersonerna nämner media finns det som tidigare diskuterats ett gott stöd i miljömålsarbetet från politikernas sida, i samtliga kommuner och även över partigränser. Att miljön har blivit en viktig fråga på dagordningen i dagens samhälle går inte heller att komma undan, vilket naturligtvis påverkar resursfördelning och arbetets status. I och med det stöd från politikerna kommunerna har samt att miljön är en stor fråga i dagens samhälle påverkar därför implementeringen av A2020 i positiv riktning, då det därigenom är lättare att få igenom förslag som rör miljöarbete.

8. Slutsatser

Syftet med studien är att jämföra hur kommuners avfallsdirektiv implementeras. Mina slutsatser kommer att presenteras utifrån respektive forskningsfråga som presenterades i uppsatsens inledningsfas. Genom att besvara dessa frågeställningar uppfylls uppsatsens syfte.

- Hur implementeras avfallsdirektiv i kommunala verksamheter?

A2020 är som sagt ett gemensamt styrdokument för Göteborgsregionens samtliga kommuner. Genom att A2020 har antagits i kommunfullmäktige i samtliga kommuner skall också kommunerna implementera A2020 som ett styrdokument. A2020 är ett dokument som sträcker sig över en tidsram på tio år och det är tänkt att målen som presenteras i planen skall kunna brytas ned och arbetas med på årsbasis. Att planen är gemensam för alla Göteborgsregionens kommuner innebär också att samarbete mellan kommunerna skall vara ett naturligt inslag i arbetet för att uppnå målen.

Tre av fyra kommuner har implementerat A2020 utifrån hur det är tänkt att den skall implementeras och arbetas med. De tre kommunerna (A, C och D) uttrycker att de använder A2020 som ett levande styrdokument som de arbetar med i den dagliga verksamheten, att målen bryts ner och arbetas med på årsbasis samt att ett aktivt samarbete föreligger.

Den avvikande kommunen, Kommun B, uttrycker inte A2020 som ett naturligt inslag i det vardagliga arbetet. Deras prioritet är att verksamheten skall rulla på, och sammankopplar därmed inte direkt A2020 med det dagliga verksamhetsarbetet. De uttrycker också att de har en egen avfallsplan för kommunen som de arbetar efter, vilken tyder på att de inte kopplar ihop A2020 med den egna kommunala avfallsplanen på samma sätt som övriga kommuner. En av de intervjuade i Kommun B uttrycker också A2020 som ”en pärm i hyllan”. Detta ger indikationer på att A2020 mer tar sig uttryck som just en hyllvärmare än ett levande styrdokument hos Kommun B.

Däremot arbetar Kommun B med ungefär samma saker som övriga kommuner, exempelvis har man infört matavfallsinsamling och man samarbetar även med andra kommuner kring dessa arbeten. Att arbetet ändå blir gjort förklaras av att A2020 bygger på EU:s avfallsdirektiv och föreskrifter från Naturvårdsverket, vilket gör att innehållet i A2020 inte är så särskilt från andra riktlinjer man möter i verksamheten.

Huvudsyftet med A2020 är inte heller att vara ett dokument med helt nya riktlinjer, utan huvudsyftet är att Göteborgsregionernas kommuner skall ha ett tydligt gemensamt styrdokument. A2020 skall ligga till grund för att kommerna skall kunna få den större kraft som samarbete över kommungränserna ger.

Även då arbetet blir gjort faller andemeningen med A2020 i och med att en kommun inte ser dokumentet på samma sätt som övriga kommuner. Förbättras implementeringen av A2020 från Kommun B:s sida, och om kommunens acceptans för planen kan bli större kommer också dokumentet få en ännu starkare status. Detta är viktigt för att planen skall vara hållbar över tid och för att skapa den gemenskap som är tänkt.

Sammanfattningsvis arbetar alltså även Kommun B med liknande mål som Kommun A, C och D och de är också involverade i samarbete. Även då arbetet utförs på liknande sätt är inte planen implementerad av Kommun B på det sätt som det är tänkt vilket påverkar A2020s status som ett tydligt styrdokument för Göteborgsregionens kommuner.

- Vad kan förklara skillnader i implementeringen?

Två slutsatser jag drar utifrån min empiri och analys är:

1. Den starkast påverkande faktorn som kan förklara skillnaderna på implementeringen är här *bakgrundsfaktorn*, och framförallt då *berördas deltagande* vid framställningen av insatsen.

Kommun B är den kommun som har svagast närhet till framställningen av A2020. Kommun B är också den kommun som inte har implementerat A2020 på det sätt som det är tänkt. Att de intervjuade från Kommun B är de som hårdast trycker på att en förändring av planen bör ske är också det ett bevis på att bakgrundsfaktorn har betydelse. I och med att de inte var med vid framställningen och inte heller känner någon närhet till den är deras acceptans för A2020 lägre än för övriga kommuner som har en högre grad av närhet till framställningen. A2020s legitimitet minskar också därför för Kommun B, varför de gärna vill se ändringar av planen. Genom att Kommun B kan delta vid den större revidering av A2020 som skall ske under 2015 kan dock acceptansen och legitimiteten för A2020 öka hos Kommun B, då de genom revideringen har möjlighet att påverka planens utformning, och således känna en större närhet till framställningen. Att berördas deltagande är den starkast påverkande faktorn på implementeringen dras också utifrån de övriga faktorerna, där det inte lika tydligt finns skillnader kommunerna emellan.

2. Det gränsöverskridande samarbetet mellan kommunerna tar över kontrollens betydelse för en god implementering.

I mitt teoriavsnitt har kontrollens betydelse för implementeringen diskuterats som en påverkande faktor på implementeringen. Någon kontroll i den bemärkelsen att utomstående kontrollerar arbetet finns inte, och det finns heller inga sanktioner i fall då kommuner inte uppnår måluppfyllelse. Detta skulle kunna påverka implementeringen i negativ riktning. Det som däremot ”tar över” kontrollens betydelse är här det samarbete som sker över kommungränserna. Några av de intervjuade uttrycker en typ av grupptryck som uppstår då samtligas kommuner arbetar under samma plan, A2020, och att man därför vill kunna visa på att man som kommun också har uppnått ett visst mål, liksom övriga kommuner också har nått. Genom samarbetet i de arbetsgrupper som finns under A2020 ges också möjligheter för kommunikation kommunerna emellan samt att förtroende därigenom kan byggas, så man ser att även de andra kommunerna tar sitt ansvar och lägger resurser på och arbetar med att uppfylla målen. Att kommunikation och förtroende finns är viktigt för att A2020 skall kunna hålla över tid. Samarbete påverkar alltså inte enbart implementeringen positivt utifrån den kostnadseffektivitet och kunskapsutbyte som kan utvinnas genom samarbete, utan det påverkar också implementeringen i positiv riktning då samarbete också utgör kontrollen av arbetet med A2020. Denna slutsats förklarar inte att det finns skillnader i implementeringen kommunerna emellan, men det är ändå en slutsats som är värd att nämna. Kan man skapa kontroll genom samarbete upplevs inte kontrollen som lika hård av de som berörs samt att resurser som annars skulle ha behövts till kontroll kan läggas på annat.

Vad gäller de övriga faktorerna *utförarna* och *övrig omgivning* har jag fått relativt samstämmiga svar från de intervjuade. En skillnad som syns i faktorn *utförarna* är Kommun Bs *vilja* att ha en avfallsplan som A2020. En av intervjupersonerna från Kommun B uttrycker att denne inte direkt ser något behov för en plan, och att denne också har sett många liknande planer under sitt arbetsliv. Ser man inte något behov av en plan är man därför inte lika positiv till att ha någon. Detta har också en påverkan på implementeringen av A2020, vilket som sagt redan visat sig inte vara lika bra hos Kommun B som hos övriga kommuner.

Samtliga kommuner uppfattar medborgarnas roll som betydelsefull. Att medborgarna har ett stort inflytande på om måluppfyllelse kan ske eller ej är ett faktum som finns för alla kommuner och att de därför också måste lägga ner tid och resurser på att få medborgarna att agera på önskvärt sätt. Då det finns en gemensam förståelse för medborgarnas roll i miljöarbetet och då samtliga kommuner arbetar efter samma mål drar jag slutsatsen om att uppfattningen om vilken roll

medborgarna har i miljömålsarbetet inte kan förklara skillnader i implementeringen av A2020. En liknande slutsats dras för den övriga omgivningen. Det ökade fokuset på miljön i samhället har gagnat samtliga kommuner lika mycket och är en positivt påverkande faktor för implementeringen, men kan inte i denna studie förklara varför det finns skillnader i implementeringen kommunerna emellan.

Vid framställning av ett gemensamt styrdokument har det alltså visat sig viktigt att samtliga som berörs av insatsen är med i dess inledande framställning. Detta kan dock bli ett problem om planen sträcker sig över många år, då anställda under denna tidsperiod exempelvis kan byta arbetsplats eller gå i pension. En lösning på detta kan vara att som i A2020s fall ha större revideringar av planen. På det sättet ges även nya anställda möjligheten att vara med och påverka framställningen, och på det viset kunna känna sig mer involverade. Detta ökar både legitimitet och acceptans för det som skall implementeras.

Detta är också viktigt för att undvika att planen antas i symboliskt syfte, det vill säga att den antas för att alla andra har antagit den. Att inte följa de förändringar som sker i övriga liknande verksamheter kan få den egna verksamhet att framstå som föråldrad. För att undvika att anses föråldrad antas därför planen, men implementeringsarbetet kan utebli då verksamheten från början inte såg ett behov av en ny plan.

Om revideringen av A2020 som skall ske under 2015 kan skapa en högre acceptans och därigenom bättre implementering återstår att se. Men de påverkande faktorerna, framförallt bakgrundsfaktorn, pekar på att det är en möjlig utveckling.

8.1 Förslag till fortsatt forskning

Utifrån de slutsatser som presenteras i avsnittet ovan hade en utveckling av bakgrundsfaktorns betydelse för implementering varit givande. På vilket sätt skiljer sig den legitimitet som skapas om man är närvarande vid framställningen av en ny plan emot legitimitet som kan skapas vid deltagande av en större förändring av en redan antagen plan?

Att kunna urskilja vart och när legitimitet för en insats skapas är viktigt om man skall ha en plan som sträcker sig över en längre tidsram, då det under denna tidsram exempelvis kan komma in nya anställda som inte varit med vid framställningen, eller att planen efter ett par år anses som gammal och dåligt uppdaterad.

Ett annat förslag på fortsatt forskning är att också tala med politiker som kommer i kontakt med avfallsplanen. I denna uppsats är det tjänstemän som intervjuas, varför också politikernas syn på arbetet med A2020 skulle utveckla förståelsen för planens implementering. Politiker och tjänstemäns kunskap om avfallsområdet bör vara olika stor, då politiker också beslutar om andra frågor än just frågor relaterade till avfallsområdet. Exempelvis skulle man kunna undersöka om sambandet mellan kommunpolitikers uppfattningar om A2020 och tjänstemännens uppfattning om densamma (om dessa skiljer sig åt) har påverkan på implementeringen av A2020.

Referenslista

Avfall Sverige. (2012). *Avfall Sveriges deponihandbok – reviderad handbok för deponering som en del av modern avfallshantering*. Malmö: Avfall Sverige.

Bartholdsson, K. (2009). *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan

Bartholdsson, K., & Bennulf, M. (1999). "Agenda 21 - nyckeln till lokalt miljöengagemang?" I L. Nilsson (red.) *Region i omvandling* (s.187-205). Göteborg: SOM-institutet.

Berlin, J., & Kastberg, G. (2011). *Styrning av hälso- och sjukvård*. Malmö: Liber AB.

Bretzér, Y., Forsberg, B., & Bartholdsson, K. (2006). *Lokal översättning av de nationella miljömålen – En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006*. (Naturvårdsverkets rapport 5646). Stockholm: Naturvårdsverket.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

DeLeon, P. (1999). The missing link revisited: contemporary implementation research. *Review of policy research*, 16(3), 311-338.

DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical education* 40(4), 314-321. doi: 10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x

Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3-4), 327-350. doi: 10.1007/s104664-008-9165-0

Ekengren, A., & Hinnfors, J. (2006). *Uppsatshandbok - Hur du lyckad med din uppsats*. Lund: Studentlitteratur AB.

Eriksson, N. (2005). *Friska vindar i sjukvården: Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer*. Göteborg: Förvaltningshögskolan

Gustle, L-H. (2009). Implementering och utvärdering av evidensbaserade metoder - Den svenska MST-studien som ett exempel. *Fokus på familjen* 38(3), 178-192.

Göteborgsregionens kommunalförbund. (2010). *A2020 - Avfallsplan för Göteborgsregionen*. Göteborg: GR.

Hertting, N. (2014). Implementering: Perspektiv och mekanismer. I B, Rothstein (red.) *Politik som organisation* (s.185-211) Lund: Studentlitteratur AB.

Hill, M., & Hupe, P. (2005). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: Sage.

Irvine, A., Drew, P., & Sainsbury, R. (2013). 'Am I not answering your questions properly?' Clarification, adequacy and responsiveness in semi-structured telephone and face-to-face interviews. *Qualitative Research* 13(1), 87-106. doi: 10.1177/1468794112439086

Johansson, M. (2008). *Barriärer och broar – Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Doktorsavhandling, Linköping Studies in Arts and Science No. 469. Linköping: Institutionen för Tema

Johansson, S. (2009). Implementing evidence-based practices and programmes in the human services: lessons from research in public administration. *European Journal of Social Work* 13(1), 109-125. doi:10.1080/13691450903135691

LeCompte, M. D. (2000). Analyzing qualitative data. *Theory into practice* 39(3), 146-154. doi: 10.1207/s15430421tip3903_5

Lundin, M. (2007). When does cooperation improve public policy implementation? *The Policy Studies Journal* 35(4). 629-652.

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Miljömål.se. (2014a). *Bedömning av möjligheten att nå kvalitetsmålen*. Hämtad 2014-09-18, från: <http://xn--miljml-mua8k.se/sv/Miljomalen/Uppfoljning-utvardering/nas-miljokvalitetsmalen/>

Miljömål.se. (2014b). *Miljömålen behöver få en starkare ställning*. Hämtad 2014-09-28, från: <http://xn--miljml-mua8k.se/au>

Naturvårdsverket. (2007). *Hållbarhetens lokala horisont – forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2009). *Uppföljning av deponeringsförbuden 2008 och 2009*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2012a). *De svenska miljömålen – en introduktion*. Stockholm: Naturvårdsverket

Naturvårdsverket. (2012b). *Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2012c). *Nyttan av att minska matsvinnet*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2013a). *Lagar och regler om avfall*. Hämtad 2014-09-17, från: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Lagar-och-regler-om-avfall/>

Naturvårdsverket. (2013b). *Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2014a). *Dispens från deponeringsförbud*. Hämtad 2014-12-15, från: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Om-deponering-av-avfall/Dispens-fran-deponeringsforbud/#>

Naturvårdsverket. (2014b). *Matavfallsmängder i Sverige*. Stockholm: Naturvårdsverket.

NFS 2006:6. *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Novick, G. (2008). Is there a bias against telephone interviews in qualitative research? *Research in Nursing & Health* 31(4), 391-398. doi: 10.1002/nur.20259

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. London: Univ. of California.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. (3. uppl.) London: Univ. of California.

Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, volym 6, del 1, sid. 21-48.

Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration* 29(2), 84-105. doi: 10.1177/095207613513487

Sannerstedt, A. (2001). Implementering. I B, Rothstein (Red.), *Politik som organisation* (s.18-48). Stockholm: SNS Förlag.

SFS 2008:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljödepartementet.

Sveriges kommuner och landsting. (2011). Kommungruppsindelning 2011. *Revidering av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. Stockholm:SKL.

Sveriges kommuner och landsting. (2014). *Så kan kommuner och landsting förebygga avfall*.

Hämtad 2014-09-17, från:

http://www.skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/avfallvattenkemikalier/avfall/forebygg_aavfall/sakankommunerochlandstingforebyggaaavfall.2620.html

Tuytens, M., & Devos, G. (2014). The problematic implementation of teacher evaluation policy: School failure or governmental pitfall? *Educational Management Administration & Leadership* 42(4S), 155-174. doi: 10.1177/1741143213502188

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Tillgänglig:

http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf

Winter, S. (2006). Implementation. In B. G. Peters., & J. Pierre (Ed.), *Handbook of public policy* (s. 151-166). London: Sage.

Yin, R. (2011). *Kvalitativ forskning från start till mål*. Lund: Studentlitteratur AB.

Åkesson, O. (1998). *Agenda 21 – en exempelsamling*. (Naturvårdsverkets rapport nr: 4936). Stockholm: Naturvårdsverket.

Bilaga 1.

Intervjuguide

Frågorna har formulerats utifrån tidigare forskning på området och utifrån den presenterade analysramen.

Inledande frågor

1. a. Berätta kort om dig själv och din befattning.
b. hur länge du har arbetat här?
2. Hur skulle du beskriva din roll i miljömålsarbetet?

Allmänt miljöarbete

3. a. Vad är det som främst styr ert miljöarbete?
b. vilka hinder finns?
c. vilka möjligheter finns?
4. a. Finns det några särskilda områden er kommun prioriterar i miljöarbetet?
b. Vad är anledningen till att ni prioriterar just dessa områden?
5. a. Vilket stöd har miljömålsarbetet från politikerna i Er kommun?
b. Hur uppfattar du detta stöd? (bra/dåligt)
6. Vad motiverar er kommun till miljöarbetet? (top-down, bottom-up: motiv uppifrån eller egna förslag)
7. a. Skulle du kunna berätta om riktlinjerna för er kommuns miljöarbete?
b. Finns det något/några områden där du anser att det behövs förtydliganden? (kommer A2020 på tal här?)
8. På vilket sätt har du möjlighet att påverka er kommuns miljömålsarbete?

A2020

9. a. Hur såg arbetet ut när A2020 framställdes?
b. Vilka deltog i framställningen?
c. Vem tog initiativet?
10. Fanns det invändningar mot att anta A2020? (varifrån kom isåfall dessa)
11. a. Vad betyder A2020 för kommunen?
b. Vad betyder A2020 för dig?
c. Vad anser du huvudsyftet med A2020 är?
12. a. Hur har ni infört A2020?
b. Beskriv hur anställda kan komma med förslag på utvecklande av avfallsplanen eller liknande?
13. Vad betyder "avfallsförebyggande arbete" för dig?

14. Vad är din uppfattning om varför Göteborgsregionen arbetar under samma avfallsplan?
15. Hur har ert miljöarbete förändrats sedan A2020 anslogs? (deponiförbuden)
16. På vilket sätt kommer du i kontakt med A2020 i ditt vardagliga arbete?
17. a. Beskriv hur styrningen av arbetet med A2020 ser ut.
b. Följer ni strikta regler eller får anställda vara med och påverka?
18. Beskriv hur de på fältet, exempelvis renhållningspersonal, påverkas av A2020.
19. Hur stor betydelse tror du arbetet med A2020 har för Sveriges nationella miljömål?

Samverkan

- 20.a. Hur samarbetar ni med de andra kommunerna i regionen?
b. Vad får er kommun ut av samarbetet?

Uppföljning/utvärdering/tillsyn

21. a. Beskriv hur uppföljningen av arbetet med A2020 fungerar?
b. Hur kontrolleras arbetet?
c. hur ofta sker kontroller?
d. Vilka sanktioner tillämpas?
e. Vem/vilka ansvarar för dessa kontroller?

Förändringar/medborgartryck

- 22.a. Beskriv medborgarnas roll i miljömålsarbetet?
b. Hur involveras medborgarna i miljömålsarbetet?

Avslutande frågor

23. vad är du mest stolt över i er kommuns miljöarbete?
24. Avslutningsvis, har du någon ytterligare fråga som du vill utveckla eller lägga till?

Uppföljningsfrågor, exempelvis: "hur menar du?", "utveckla gärna mer"

Sonderingsfrågor, exempelvis: "vad gör att du uppfattar det så?"

Preciserande frågor, exempelvis: "vad gjorde du då?", "Hur reagerade du på det?"

kommer vid behov ställas



Informationsbrev

Jag är studerande på Förvaltningshögskolan i Göteborg och skriver just nu min masteruppsats inom området policyanalys. Syftet med studien är att jämföra hur kommuners avfallsdirektiv implementeras, i detta fall vid arbetet med och implementeringen av avfallsplanen A2020.

Insamling av data till min uppsats kommer bland annat ske genom intervjuer, vilket är vad du är tillfrågad att delta i. De deltagande har valts ut genom att de i sitt arbete kommer i kontakt med avfallsplanen A2020.

De frågor som kommer ställas kommer beröra både kommunens miljöarbete i stort och den mer specifika avfallsplanen och din tolkning av detta arbete.

Intervjuer kommer att ske vid ett tillfälle med respektive intervjuperson. Intervjuerna kommer att spelas in vilket underlättar mitt efterkommande arbete.

Det inspelade materialet kommer endast att användas vid analys vilket innebär att det inte föreligger någon risk för de som intervjuas då inspelat material kommer att hanteras konfidentiellt. Deltagare i studien kommer att vara anonyma vilket innebär att varken namn, befattning eller kommuntillhörighet kommer att anges i uppsatsen.

Den färdiga uppsatsen kommer att publiceras i Göteborgs universitetsbiblioteks arkiv.

Deltagande i intervjun är helt frivillig och kan avbrytas när som helst utan att du behöver uppge någon orsak.

Om du har frågor om studien är du välkommen att kontakta mig eller min handledare.

Med vänliga hälsningar,

Johanna Montell
Student vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
email: j.montell@hotmail.com
Tel: 07XX – XX XX XX

Handledare Johan Berlin, Docent/- Universitetslektor
email: johan.berlin@hv.se

Informerat samtycke

Jag har informerats om studien, fått ställa frågor och fått frågorna besvarade.

Jag har informerats om hur data kommer att samlas in och användas och jag har blivit informerad om att studien är frivillig att delta i. Jag har blivit informerad om att de deltagande kommer att vara anonyma i det slutgiltiga resultatet och jag har fått information om vart jag kan vända mig vid eventuella frågor.

Jag samtycker härmed till att delta i studien genom intervju.

Deltagares underskrift _____

Namnförtydligande _____

Datum _____